

TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES

JORGE PEGADO LIZ

Advogado

Conselheiro do Comité Económico e Social Europeu (CESE) em
representação dos consumidores

Presidente da Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI),
Bruxelas

EXCERTOS

“Em brevíssima síntese, dir-se-á que (...) a mera ‘informação’ aos consumidores foi elevada a instrumento e critério praticamente único para garantir a sua defesa, com base no argumento, ao gosto liberal, de que o consumidor é um agente económico consciente e inteligente, para o qual basta estar devidamente informado para atuar no mercado de forma racional”

“Finalmente toda a especificidade do direito do consumo, que constituiu o apanágio das primeiras iniciativas legislativas a nível comunitário, com o objetivo de proteger uma parte reconhecidamente mais fraca e restabelecer a igualdade contratual, entrou totalmente em crise, procurando-se subsumir as suas diferenças, no domínio do direito das obrigações, a um direito europeu uniforme dos contratos em geral”

“O que é chocante e inaceitável (...) é a diminuição consciente do nível de proteção geral dos consumidores, por força da adoção do método da harmonização total; é o acréscimo da incerteza e da insegurança jurídica para os consumidores quando um conjunto de matérias importantes são mal definidas ou deixadas à descrição da regulamentação nacional dos estados-membros, criando 27 regimes diferentes para os consumidores de cada estado-membro; é a ideia (...) de que ‘melhor legislar’ é necessariamente ‘legislar menos’”

“Mais importante é o aparecimento, pela primeira vez, de um preceito autónomo sobre a ‘proteção do consumidor’, onde se identificam os seus cinco direitos fundamentais, se prevê a proibição de todas as formas de publicidade oculta, indireta ou dolosa e se consigna o especial direito das associações de consumidores e das cooperativas de consumo ao apoio do Estado”

“Desde logo o Brasil que, em matéria de definição dos direitos do consumidor e de meios judiciais para a sua defesa, é um dos países mais avançados na cena internacional e bem à frente do que se passa a nível do direito comunitário do consumo na Europa. O seu Código de Defesa do Consumidor, além de ter sido percursor, é ainda hoje um bom exemplo de como se deve realizar a codificação deste ramo do direito pelo equilíbrio conseguido entre os vários aspectos do direito do consumo que chegam a desafiar mesmo a ideia de codificação”

“Significativo é o aparecimento de organizações do tipo ‘mercado comum’ ou ‘zonas de livre troca’ em vários espaços económicos mais ou menos integrados, onde as preocupações com a harmonização legislativa e o elevado nível de proteção e de promoção dos interesses dos consumidores são uma tônica dominante”

1. Introdução: consumidores, uma questão de moda?

1.1. Tem-se, recentemente, vindo a ouvir, cada vez com mais inusitada frequência, nos meios bem pensantes europeus, que a proteção dos consumidores teria passado de moda e que, com as leis já existentes (o chamado “acervo comunitário”), os consumidores europeus até estariam superprotegidos, por comparação com o que se passa no resto do mundo. Esta “moda” de dizer que as questões dos consumidores “passaram de moda” não é inocente nem surge por acaso no momento de crise que vivemos, antes tem raízes ideológicas profundas, alimentadas por uma bem orquestrada orientação política de que a Comissão se tem erigido como epígono e a que a generalidade dos estados-membros se tem invertebradamente submetido. Dela se procura dar uma ideia fundamentada no *ponto 2* deste escrito.

1.2. Portugal, que depois da Revolução de Abril, chegou a estar no primeiro plano da inovação e do progresso nas políticas de defesa e proteção dos consumidores, não escapou à influência das recentes orientações da Comissão, de que tem sido, neste domínio, um dos mais fiéis e subservientes seguidores acéfalos, tendo-se chegado à insólita situação de, no Programa do seu último Governo, não existir uma referência sequer a uma política dos consumidores. Desta situação se dará conta no *ponto 3* deste papel.

1.3. Trata-se, no entanto, de uma visão totalmente errada e errónea, quer nos seus pressupostos de fato, quer nos juízos em que assenta, nomeadamente pelo que se refere à comparação do que é hoje o direito e a política dos consumidores na Europa – e a Europa não é um todo uniforme e ainda menos coerente – e o que se passa fora da Europa, quer em alguns países de tradições bem arraigadas, como os EUA, quer em vários países emergentes um pouco por todo o lado, no resto do mundo. Do que são hoje a defesa e a proteção dos consumidores em certos mercados regionais mundiais se dá conta breve no *ponto 4* deste documento.

1.4. No *ponto 5* procuram esboçar-se alguns dos parâmetros fundamentais para uma nova visão, uma nova aproximação e um novo impulso ao direito e à política dos consumidores para uma Europa em profunda crise no dealbar do século XXI e no horizonte de 2050.

2. As mais recentes tendências europeias na definição de uma política e de um direito dos consumidores

2.1. Foi particularmente num texto produzido como suporte de uma conferência realizada no Canadá¹, que tive a oportunidade de tentar uma definição e uma caracterização das principais etapas da evolução da política e do direito europeus do consumo e onde afirmava que “com o novo ‘Livro Verde sobre a Defesa dos Consumidores na UE’² começou a ‘idade do bronze’, que representa efetivamente um retrocesso na política dos consumidores”.

A proteção dos consumidores, que se vira reconhecida no Tratado da União Europeia como política comunitária de pleno direito, primeiro com o artigo 129º-A, introduzido em Maastricht, e posteriormente com a sua transformação no artigo 153º, com o Tratado de Amesterdão³, e encontrara na comissária Emma Bonino o melhor paladino da sua vocação como política de defesa de fundamentais direitos de cidadania, com carácter transversal⁴, tinha vindo, com efeito, a sofrer, a partir, designadamente do “Livro Verde sobre a defesa dos consumidores na UE”, de 2001⁵, e da Comunicação que lhe deu “seguimento”, de 2002⁶, uma inflexão, se não mesmo um claro retrocesso, deveras preocupantes.

E interrogava-me, à altura, se não estaríamos a entrar numa nova “idade do ferro”, com uma orientação política que enfraqueceria a defesa dos consumidores em função dos interesses do mercado interno, que assentaria numa interpretação restritiva do Tratado, com uma visão simplista do que é “melhor legislar” e do que deve ser a simplificação legislativa, procurando à *outrance* uma harmonização total a baixo nível de proteção, sobrevalorizando os princípios do reconhecimento mútuo e do país de origem para além dos limites do razoável e não tendo na devida conta a subsidiaridade e as especificidades nacionais e estaria assim rendida aos princípios do liberalismo económico mais primário e dominada pelos “lóbis” dos profissionais e das empresas.

As minhas piores perspectivas não só foram confirmadas mas largamente ultrapassadas nestes últimos cinco anos.

2.2. O referido Livro Verde marcou, com efeito, o início da viragem na política dos consumidores com a definição de alguns parâmetros fundamentais que iriam marcar todas as iniciativas comunitárias, legislativas e outras, a partir de então.

Em brevíssima síntese, dir-se-á que, de um lado, a mera “informação” aos consumidores foi elevada a instrumento e critério praticamente único para garantir a sua defesa, com base no argumento, ao gosto liberal, de que o consumidor é um agente económico consciente e inteligente, para o qual basta estar devidamente informado para atuar no mercado de forma racional.

Acresce ainda que, de acordo com esta orientação, cabe ao consumidor, que é tido como “atento e advertido”, colher a informação disponibilizada, mesmo a de carácter eminentemente publicitário e interpretá-la devidamente.

A partir daí nenhum vício na contratação pode ser invocado e imputado ao profissional. A responsabilidade por contratar, desde que se não esteja perante algum dos casos tipificados de práticas desleais, enganosas ou agressivas, passa diretamente para o lado do consumidor. E até em relação àquelas é ónus do consumidor a sua prova e demonstração. Os eventuais danos por falsa representação ou erro são da sua responsabilidade, os prejuízos são de sua conta. É este o resultado da aplicação da nova filosofia do *empowerment* à informação dos consumidores.

2.3. Foi ainda assumido, como pressuposto, indemonstrado, da política dos consumidores, que as práticas dos profissionais no exercício da sua atividade, pré-contratual, contratual e pós-contratual, devem ser interpretadas à luz da noção de “consumidor médio”, medianamente esclarecido e “razoavelmente circunspecto”, decidindo-se por motivações puramente económicas – abstração sem qualquer fundamento psicossociológico sério e presunção jurídica totalmente absurda⁷.

De outro lado, os direitos dos consumidores foram artificialmente reduzidos aos interesses puramente económicos, cabendo-lhes, a eles, demonstrar que as práticas comerciais dos profissionais são enganosas ou agressivas e que tiveram como objetivo levá-los a tomar decisões que, de outro modo, não teriam tomado⁸.

2.4. Neste quadro legal, a finalidade de toda a política dos consumidores passou a ser quase exclusivamente contribuir para a realização do mercado interno e daí a adoção dos princípios do país de origem e do reconhecimento mútuo, de paralelo com o instrumento da harmonização total, como os meios mais adequados de garantir os interesses dos profissionais nas suas atividades transfronteiras⁹.

Finalmente toda a especificidade do direito do consumo, que constituiu o apanágio das primeiras iniciativas legislativas a nível comunitário, com o

objetivo de proteger uma parte reconhecidamente mais fraca e restabelecer a igualdade contratual, entrou totalmente em crise, procurando-se subsumir as suas diferenças, no domínio do direito das obrigações, a um direito europeu uniforme dos contratos em geral, como passo para a realização de um Código Civil europeu, como etapa última da harmonização legislativa.

2.5. Alguns dos principais documentos de natureza política e jurídica da União Europeia, que definem bem esta orientação e tendência, merecem ser destacados.

Referem-se, em particular:

- a Proposta de um Programa relativo à Saúde e à Proteção dos Consumidores para o período 2007/13¹⁰ e a subsequente Estratégia para a Política dos Consumidores 2007/13¹¹;

- a Comunicação da Comissão e o Plano de Ação relativos ao Direito Europeu dos Contratos¹²;

- a Comunicação da Comissão sobre “O direito europeu dos contratos e a revisão do acervo: o caminho a seguir” e o Livro Verde sobre a revisão do acervo comunitário em matéria de proteção dos consumidores¹³;

- os Livros Verde e Branco sobre as ações de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio do antitrust¹⁴ e o Livro Verde sobre a tutela coletiva dos consumidores¹⁵;

- a decisão de retirar toda uma série de propostas em estudo, entre as quais a relativa a um regulamento sobre a promoção das vendas no mercado interno, com o pretexto da “simplificação legislativa”.

No plano do direito comunitário, esta orientação acha-se refletida em alguns dos mais importantes diplomas legais recentemente publicados ou propostas recentemente anunciadas, de que se destacam:

- a Diretiva 2005/29/CE de 11 de Maio de 2005, relativa às Práticas Comerciais Desleais¹⁶;

- a Diretiva 2008/48/CE de 23 de Abril de 2008, relativa ao crédito ao consumo¹⁷;

- a proposta de Diretiva da Comissão relativa aos direitos dos consumidores de 8 de Outubro de 2008¹⁸.

2.6. É, com efeito, paradigmática desta orientação política, a mais recente iniciativa da Comissão em matéria de direitos dos consumidores, a *Proposta sobre os Direitos dos Consumidores*, precedida e seguida da maior campanha mediática jamais vista a propósito de iniciativas comunitárias neste domínio¹⁹.

Já no *Livro Verde sobre a revisão do acervo relativo à defesa do consumidor*²⁰ que, de forma clara, se enunciavam as principais razões que alegadamente justificariam uma intervenção comunitária neste domínio – a recente evolução tecnológica nos mercados, a exagerada fragmentação das regras de proteção dos consumidores e a falta de confiança dos consumidores no comércio electrónico. Por outro lado, é aí que se anunciavam as linhas diretrizes para a ação a prosseguir – um instrumento jurídico horizontal (diretiva) comum a oito (das 18 antes identificadas) diretivas²¹, a harmonização total como método e um conteúdo limitado a certas questões horizontais – definições de base, direitos de informação, papel dos intermediários, noções de boa-fé e de lealdade, direito de retratação, bem como uma reformulação das diretivas “cláusulas abusivas” e “venda de bens de consumo”²².

Esta opção foi claramente assumida pela Comissão no seu documento de *Estratégia 2007/13*, constituindo mesmo a única iniciativa prevista no domínio da “melhor regulação da proteção dos consumidores”²³.

Apesar das reações desfavoráveis à orientação preconizada no Livro Verde^{24 25}, a Comissão levou por diante a sua iniciativa²⁶, tendo-se, para tanto, socorrido de vários estudos académicos previamente encomendados, de que se destacam o estudo de direito comparado coordenado pelo professor Hans Schulte-Nolke em cooperação com os doutores Christian Twigg-Flesner e Martin Ebers²⁷ e o estudo prévio de impacto sobre as contribuições recebidas ao Livro Verde²⁸, apresentados e discutidos durante a conferência de *stakeholders*, promovida pela Comissão em Bruxelas a 14 de novembro de 2007²⁹.

Em síntese, esta nova proposta de diretiva entendeu estender a sua atual orientação política a uma das partes mais importantes do acervo comunitário, mais precisamente a quatro diretivas emblemáticas do direito dos consumidores:

- a) contratos celebrados fora dos estabelecimentos comerciais;
- b) contratos celebrados à distância;
- c) cláusulas contratuais abusivas em contratos de consumo;
- d) vendas de bens de consumo e suas garantias.

Fê-lo, desde logo, alegando razões falsas e motivos indemonstrados para justificar uma ação que, de um ponto de vista jurídico, nada sustenta nem aconselha, designadamente que a fragmentação do direito europeu do consumidor, devida

Esta “moda” de dizer que as questões dos consumidores “passaram de moda” não é inocente nem surge por acaso

às cláusulas de harmonização mínima nas diretivas, seria geradora de insegurança e incerteza jurídicas tanto do lado dos consumidores como do lado das empresas; que os comerciantes não poderiam transacionar com base num sistema não uniforme de cláusulas contratuais através da EU, o que alegadamente acarretaria elevados custos operacionais no comércio transfronteiras; que a mesma situação prejudicaria o acesso dos consumidores ao mercado interno; e ainda que o direito europeu do consumo estaria “desatualizado” face à evolução tecnológica e seria necessário acomodá-lo ao comércio eletrónico.

Mas o que é verdadeiramente chocante e totalmente inaceitável nesta proposta da Comissão é a diminuição consciente do nível de proteção geral dos consumidores, por força da adoção do método da harmonização total; é o acréscimo da incerteza e da insegurança jurídica para os consumidores quando um conjunto de matérias importantes são mal definidas ou deixadas à descrição da regulamentação nacional dos estados membros, criando 27 regimes diferentes para os consumidores de cada estado-membro³⁰; é a ideia, subjacente e preconceituosa, de que “melhor legislar” é necessariamente “legislar menos”, numa altura em que a atual crise financeira, económica e social é bem reveladora das incapacidades do mercado para, só por si, garantir a estabilidade da economia e o progresso social³¹.

Importa referir que se deve a uma extraordinária mobilização das organizações de consumidores em geral em toda a União Europeia e em particular do BEUC, Bureau Européen des Unions des Consommateurs, – que se mostrou particularmente crítico do teor da Proposta, denunciando publicamente os graves erros de que enferma e os perigos que comporta, em várias ocasiões³², e substanciando a sua posição em extenso e importante documento de março de 2009³³ – o fato de esta proposta ter sido estruturalmente modificada em sede de Parlamento Europeu e consolidada em texto final aprovado em 23 de junho de 2011 e finalmente adotado no Conselho no dia 10 de outubro passado, com um figurino bem mais aceitável.

Para tal também contribuíram decisivamente, no quadro do próprio funcionamento das instituições comunitárias, ao nível dos organismos oficiais consultivos da Comissão, os pareceres do ECCG (European Consumer Consultative Group), adotado a 7 de setembro de 2007, pronunciando-se claramente contra a adoção do princípio da harmonização total³⁴, do CESE³⁵ e do Comité das Regiões³⁶.

2.7. Ainda que pontualmente contrariada com êxito neste caso concreto, após uma luta de mais de três anos e a que não foram alheias circunstâncias

políticas ligadas à alteração da composição e dos pelouros da Comissão, a orientação política atual da Comissão em matéria de consumidores pode sintetizar-se do seguinte modo:

a) A Comissão erige a realização do mercado interno e a liberdade da concorrência como valores absolutos, aos quais os interesses dos consumidores se devem subordinar; os consumidores são meros instrumentos económicos para a realização do mercado interno supostamente livre e concorrencial;

b) Daí, numa visão minimalista da defesa dos consumidores, baseada numa interpretação restritiva quando não mesmo ilegítima do artigo 169º do Tratado, apenas considera os seus interesses económicos enquanto meros compradores ou agentes económicos e não como verdadeiros direitos de cidadania³⁷;

c) Para tanto, toma como pressuposto e ponto de partida, aliás indemonstrado e erróneo, a noção de “consumidor médio” como agente económico racional, “razoavelmente circunspecto”, “atento e advertido”³⁸, decidindo-se por motivações puramente económicas num mercado livre e concorrencial e, consequentemente, que a sua proteção se pode resumir à sua informação e que nisto se traduz o seu “poder” no âmbito da política de consumo³⁹;

d) Para que o mercado funcione em concorrência leal devem ser impostas regras mínimas e uniformes de lealdade no comércio, proibindo-se algumas das práticas comerciais desleais mais grosseiras consideradas abusivas e impedindo-se os estados-membros de alargar o âmbito destas medidas (harmonização total a um baixo nível de proteção);

e) Neste quadro de filosofia política, a finalidade de toda a política dos consumidores passou a ser primordialmente contribuir para a realização do mercado interno, em curiosa inversão de valores, e daí a adoção dos princípios do país de origem e do reconhecimento mútuo, de paralelo com o instrumento da harmonização total, como os meios mais adequados de garantir os interesses dos profissionais nas suas atividades transfronteiras⁴⁰;

f) Assim, toda a especificidade do direito do consumo, que constituiu o apanágio das primeiras iniciativas legislativas a nível comunitário, com o objetivo de proteger uma parte reconhecidamente mais fraca e restabelecer a igualdade e o equilíbrio contratuais, é preterida, procurando antes subsumir

A responsabilidade por contratar, desde que se não esteja perante algum dos casos tipificados de práticas desleais, enganosas ou agressivas, passa diretamente para o lado do consumidor

as suas diferenças no domínio do direito das obrigações a um direito europeu uniforme dos contratos em geral, como passo para a realização de um Código Civil europeu, como etapa última da harmonização legislativa total.

2.8. Em contrapartida, das preocupações da Comissão parecem ter desaparecido aspectos fundamentais dos interesses dos consumidores, de que se destacam:

- o combate ao sobre-endividamento das famílias;
- a imprescindível revisão do regime da responsabilidade do produtor;
- a questão da responsabilidade do prestador de serviços defeituosos;
- a necessidade de prever um reforço no acesso à justiça e, em particular, mecanismos efetivos e expeditos de defesa coletiva dos direitos dos consumidores;
- o reforço das sinergias entre as organizações de consumidores dos estados-membros mais “antigos” e dos “novos”;
- a consideração da situação particular dos estados-membros que mais recentemente aderiram à UE bem como dos que a ela irão certamente aderir proximamente;
- o enquadramento de toda a política para os consumidores na perspectiva do consumo sustentável e do comércio equitativo.

2.9. Bem se compreende que esta nova abordagem da Comissão em matéria de direitos dos consumidores, geradora de um clima de acrescida insegurança e desproteção em face dos profissionais e constituindo um real retrocesso no processo de integração europeia, contribua para o descontentamento dos cidadãos em face do atual modo de fazer a construção europeia, orientado fundamentalmente por princípios de neoliberalismo económico e descurando aspectos sociais e de respeito por direitos fundamentais de cidadania, reconhecidos na Carta Europeia, no Projeto de Constituição, até no Tratado de Lisboa e nos textos constitucionais de vários estados-membros.

Ora, com o fracasso sucessivo da Constituição Europeia e do Tratado Reformador (Tratado de Lisboa) em sucessivos referendos populares em alguns dos estados-membros (França e Holanda para a primeira e Irlanda para o segundo), não é expectável que, no quadro do direito originário, ocorra alguma modificação essencial que permita antever uma alteração substancial nesta orientação em futuro próximo, quer a nível da UE, quer a nível dos estados-membros na sua generalidade.

Por outro lado, os sucessivos alargamentos da UE e uma visão ainda mais liberal na concepção do desenvolvimento económico europeu não deixam lugar a muitas esperanças de uma alteração importante nesta linha de rumo para a política e o direito do consumo na Europa nos anos próximos.

3. A evolução nacional na política de defesa e proteção dos consumidores

3.1. Portugal acordou tarde para as questões do consumerismo e, de todo o modo, com um significativo atraso relativamente aos restantes países europeus. É só no início da década de 70, mais precisamente a 24 de março de 1972, que o Governo, então presidido pelo professor Marcelo Caetano, estabelece a disciplina jurídica da concorrência (Lei 1/72) e, cerca de dois anos depois, submete à apreciação da Câmara Corporativa uma proposta de lei sobre “a promoção e a defesa do consumidor”, que esteve na origem de um interessante parecer daquela Câmara⁴¹.

Claramente influenciada pela Carta de Proteção do Consumidor do Conselho da Europa, de maio de 1973⁴² e pelo relatório da OCDE de 1972 sobre a política dos consumidores⁴³, a referida proposta de lei, a par de princípios gerais extremamente avançados para a época, sobre “a natureza e objetivos gerais da promoção e defesa dos consumidores” (bases I a IV), continha normas relativas à “ação do Estado” na prossecução desses objetivos (bases V a VI) e ainda preceitos especiais sobre a constituição de “associações de consumidores” (bases VIII e XIII) e publicidade (bases XIV e XIX).

No entanto, nenhum dos referidos normativos chegou a entrar em vigor, o primeiro dependente de regulamento que nunca chegou a ser publicado e a segunda em virtude do golpe de Estado que, em 25 de abril de 1974, pôs termo ao regime ditatorial vigente.

É de notar a prática coincidência da apresentação desta proposta de lei com a constituição da Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, DECO, em fevereiro de 1974⁴⁴.

Será, assim, apenas com as preocupações de ordem social e económica saídas da instituição do regime democrático em Portugal, que o tema da proteção dos consumidores ganha foros de cidade, desde logo com a sua expressa consagração na Constituição de 1976, atribuindo ao Estado a função de proteção dos consumidores, designadamente através “*do apoio à criação de cooperativas e de associações de consumidores*” (artigo 81º).

Sucessivamente várias leis ordinárias, com interesse para os consumidores⁴⁵, foram tratando aspectos candentes e atuais, embora de forma dispersa e não sistemática.

3.2. Foi só em 1981 que a Assembleia da República aprovou a Lei de Defesa do Consumidor – a Lei 29/81 de 22 de Agosto⁴⁶, a qual constitui um marco importante na definição dos direitos dos consumidores e é bem reveladora da óptica da proteção que a inspirou.

Entre esta primeira lei de Defesa do Consumidor e a nova Lei do Consumidor de 31 de Julho, a Lei 24/96, foi muito e variado, por cerca de 20 anos, o direito produzido, a nível interno, no domínio do direito do consumo.

Uma coletânea de legislação relativa a esta matéria, e sem pretensão de ser exaustiva, ocupa dois grossos volumes de cerca de mil páginas cada um⁴⁷.

Este surto legislativo reflete bem o interesse crescente que, ao nível político, mereceu a problemática dos consumidores.

Não será pois de estranhar a referência sistemática à política de proteção e defesa dos consumidores nos programas dos sucessivos governos.

A primeira menção que lhe é feita surge logo no Programa de Política Económica e Social do I Governo Provisório, aprovado em Conselho de Ministros de 7 de Fevereiro de 1975.

Integrado no capítulo reservado à “política da comercialização”, a política de defesa do consumidor preocupava-se fundamentalmente com “a regularidade do abastecimento e a garantia da qualidade dos produtos, o respeito dos preços fixados, a constituição de entidades orientadas para a produção e comercialização, segundo objetivos de carácter social, e a observância de normas disciplinadoras da publicidade”⁴⁸.

Sempre integrada “no setor do Comércio, a manutenção do poder de compra dos consumidores e a garantia quanto ao normal abastecimento e à qualidade dos produtos alimentares e de outros bens de consumo essenciais”, constituía um dos objetivos centrais do V Governo Constitucional⁴⁹.

Também para o VII Governo Constitucional, no seu Programa de 17 de Janeiro de 1981, a defesa do consumidor, ainda integrada na área do comércio, era considerada “preocupação dominante” e o Governo prometia não só “uma atuação pronta e eficaz da fiscalização económica e do apoio a conceder às associações de consumidores”, mas também a “audição [destas] sobre as questões que se prendam com o seu objetivo”.

Interessante é, no entanto, ressaltar que, pela primeira vez, neste mesmo Programa, “a defesa firme dos cidadãos enquanto consumidores, protegendo

e defendendo a sua saúde e a sua bolsa e colocando ao seu dispôr os meios imprescindíveis à sua organização”, aparece referida como uma das formas pela qual se promove a “qualidade de vida dos cidadãos”, e é encarada com uma das “grandes opções da política nacional”⁵⁰.

No Programa do VIII Governo Constitucional patenteia-se esta dupla óptica na consideração da política dos consumidores, com tendência no entanto para se acentuar a sua consideração na perspectiva dos direitos dos cidadãos relativamente à sua inserção como parte da política comercial.

Foi, no entanto, necessário esperar pelo Programa do XI Governo Constitucional (1987) para que, de uma vez, a política de defesa do consumidor não só se autonomizasse da “tutela” da política comercial para ganhar autonomia como política distinta na área social e dos direitos dos cidadãos, mas ainda para que a óptica estrita da “proteção” fosse afastada e substituída pela perspectiva da “promoção dos interesses e direitos dos consumidores, numa óptica de autênticos agentes económicos e não de meros sujeitos passivos”⁵¹.

A Comissão erige
a realização do
mercado interno
e a liberdade da
concorrência como
valores absolutos

É, porém, apenas com o Programa do XIII Governo Constitucional (1995) que se enuncia, de uma forma sistemática e concertada, todo um conjunto de objetivos e de medidas para os alcançar, com credibilidade e preocupação de eficácia, de que se destaca a aprovação de uma nova Lei de Defesa do Consumidor, a criação de um Conselho Nacional do Consumo, o reforço da atividade fiscalizadora das autoridades públicas, a criação de mecanismos obrigatórios de arbitragem para resolução de conflitos de consumo e o estímulo ao aparecimento de novos Tribunais Arbitrais de Conflitos de Consumo e de CIACs, a facilitação do acesso à justiça, o aumento das obrigações de informação em especial por parte dos fornecedores de serviços financeiros, a criação de um Observatório da Publicidade e o apoio a uma maior participação das associações de consumidores em representação dos interesses destes.

3.3. Ao nível do texto fundamental, Portugal terá sido um dos primeiros países a inscrever na sua lei fundamental uma referência à proteção do consumidor como uma das “incumbências prioritárias do Estado”⁵².

Com a revisão de 1982, este preceito sofreu uma alteração significativa ao ser precisado que a intervenção do Estado naquele domínio se destina a “combater a atividade especulativa, evitar práticas comerciais restritivas e

os seus reflexos sobre os preços e adequar a evolução dos preços dos bens essenciais aos objetivos da política económica e social”⁵³.

Mais importante é o aparecimento, pela primeira vez, de um preceito autónomo sobre a “proteção do consumidor”, onde se identificam os seus cinco direitos fundamentais, se prevê a proibição de todas as formas de publicidade oculta, indireta ou dolosa e se consigna o especial direito das associações de consumidores e das cooperativas de consumo ao apoio do Estado e a ser ouvidas sobre as questões que digam respeito à defesa de consumidores⁵⁴.

Conquanto integrado num Título, relativo ao Comércio, da Parte II – Organização Económica, desde logo os constitucionalistas mais esclarecidos vieram reconhecer que se estava na presença de “direitos fundamentais formalmente constitucionais mas fora do catálogo”⁵⁵.

Mas foi com a revisão de 1985 que os “direitos dos consumidores” assumiram plena dignidade de direitos fundamentais, com a sua integração no Capítulo relativo aos Direitos e Deveres económicos do Título III da Parte I, sobre Direitos e Deveres económicos sociais e culturais⁵⁶.

Também a este propósito é particularmente significativo e esclarecedor o debate que precedeu a adoção do preceito do artigo 60º, uma vez mais por unanimidade⁵⁷, na Assembleia da República⁵⁸.

Finalmente, com a revisão de 1997, o texto do artigo 60º, confirmado no seu lugar entre os direitos e deveres económicos, viu reforçado o direito de participação e representação conferido às associações de consumidores, ao ser-lhes expressamente “reconhecida legitimidade processual para defesa dos seus associados ou de direitos coletivos ou difusos”⁵⁹.

3.4. No que respeita à lei ordinária o que importa ressaltar aqui é o sentido geral da legislação que, necessariamente, se foi ocupando de aspectos da realidade económica e social relativa aos consumidores, a partir de Lei da Defesa do Consumidor de 1981, toda ela embuída da óptica da “proteção” do consumidor.

Os anos de 1985/86 viram surgir uma série de iniciativas na regulamentação da atividade comercial, desde o comércio a retalho em geral⁶⁰, ao comércio em feiras⁶¹, às vendas com redução de preços⁶².

Em 1987, e já por influência de orientações comunitárias, é publicado um importante diploma relativo à segurança geral dos produtos⁶³.

Também no final desse ano foi publicado o novo regime jurídico do acesso ao direito e aos tribunais, completado, logo em 1988, pelo diploma do apoio judiciário⁶⁴.

Em 1989 e 1990, os diplomas mais importantes publicados, todos por imposição de Bruxelas, foram os relativos à responsabilidade objetiva do produtor⁶⁵, às imitações perigosas⁶⁶ e o Código da Publicidade⁶⁷. Em 1991, ainda por influência de Bruxelas, é publicado o diploma regulador do crédito ao consumo⁶⁸.

A nível processual é lançada a experiência do “processo civil simplificado”⁶⁹ e publicado o Código do Procedimento Administrativo⁷⁰ que marca um passo importante na senda da “legalidade” das relações entre os cidadãos e a Administração Pública.

Finalmente, em 1992, e no seguimento dos diplomas que haviam regulado a arbitragem voluntária e instituído a arbitragem institucionalizada⁷¹, é criado o primeiro Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo, em Lisboa⁷².

Ainda naquele ano, e no seguimento de Diretiva Comunitária, é regulamentada a segurança dos brinquedos⁷³. Igualmente por imposição de Bruxelas, são publicados dois diplomas relativos à rotulagem e manipulação de produtos perigosos⁷⁴ e à rotulagem e apresentação de produtos alimentares⁷⁵.

Para que o mercado
funcione em
concorrência leal
devem ser impostas
regras mínimas
e uniformes
de lealdade no
comércio

3.5. O ano de 1993 marca uma inflexão importante na produção legislativa na área do direito do consumo.

Coincidindo, de certo modo, com a publicação do diploma que estabelece a nova orgânica do Instituto do Consumidor⁷⁶, verifica-se uma assumpção clara dos direitos dos consumidores em várias políticas setoriais e dão-se os primeiros passos no sentido da sua promoção como sujeitos de direitos.

Os anos de 1993 a 1995 vão, assim, ser férteis na adoção de medidas legislativas tendentes a reforçar a efetividade dos direitos dos consumidores, em vários domínios.

Especial destaque merecem, com este objetivo, a reformulação do sistema nacional da qualidade⁷⁷ e do regime da concorrência, acompanhados dos diplomas sobre as práticas individuais restritivas do comércio e sobre acordos ou práticas concertadas de empresas⁷⁸, para além de toda uma série de diplomas sobre rotulagem de géneros alimentícios⁷⁹, publicidade a veículos automóveis⁸⁰, viagens organizadas⁸¹, direito real de habitação periódica⁸², vendas a prestações⁸³, publicidade a medicamentos⁸⁴, prémios de

seguros⁸⁵, informação sobre taxas de juros e custos nas operações de crédito⁸⁶, preços máximos por transação nos pagamentos automáticos multibanco⁸⁷, cartões de crédito⁸⁸ e condições de funcionamento de recintos de espetáculos e divertimentos⁸⁹, tudo a revelar uma especial preocupação com aspectos atuais da vida quotidiana dos consumidores, em face de algumas inovações tecnológicas e do seu aproveitamento pelos profissionais.

Nos aspectos processuais, as tentativas de simplificação e de celeridade processuais foram prosseguidas com a adoção do processo especial de injunção⁹⁰ e pela publicação de um diploma fundamental, sobre o direito de participação procedimental e de ação popular⁹¹, onde, pela primeira vez, se consagra a legitimidade das associações de consumidores ou de consumidores individualmente para representarem interesses difusos ou coletivos de consumidores e onde Portugal foi precursor de um regime *sui generis* de ação coletiva, e a que a própria Europa, até hoje, não soube dar resposta.

Da mesma data, outro diploma fundamental veio reformular o regime das cláusulas contratuais gerais, eliminando algumas exclusões, criando o serviço de registo das referidas cláusulas e adaptando o sistema vigente à diretiva comunitária entretanto publicada sobre a matéria⁹².

Ainda neste período são de salientar os diplomas relativos à prevenção e repressão da criminalidade económica⁹³ e ao branqueamento de capitais⁹⁴, as alterações introduzidas ao Código da Publicidade⁹⁵, a reforma do regime jurídico do contrato de locação financeira⁹⁶, o estabelecimento de regras de transparência na atividade seguradora⁹⁷, a transposição da diretiva comunitária sobre segurança geral dos produtos⁹⁸ e a reorganização da Inspeção Geral das Atividades Económicas⁹⁹.

3.6. Mas é verdadeiramente o ano de 1996 que marca uma importante viragem na concepção dos direitos e interesses dos consumidores na ordem jurídica nacional.

Dois diplomas fundamentais, publicados quase em simultâneo, definem o novo enquadramento jurídico da política e do direito do consumo¹⁰⁰.

Um, a nova Lei de Defesa do Consumidor (Lei 24/96 de 3 de Agosto) veio definir, de forma alargada e sistemática, o novo quadro legal de promoção e defesa dos interesses dos consumidores.

O outro veio estabelecer princípios basilares relativos à prestação de alguns serviços públicos considerados essenciais (Lei 23/96 de 26 de Julho), consagrando a sua submissão ao regime do direito do consumo (direito privado).

Relativamente à Lei de Defesa do Consumidor, a melhor “exposição de motivos” encontra-se na apresentação que dela fez a Ministra do Ambiente, na Assembleia da República¹⁰¹.

Se em alguma coisa esta apresentação da Lei do Consumidor pecou foi por modéstia. Com efeito, embora não se tratando de um documento isento de críticas¹⁰², há que reconhecer o elevado esforço de sistematização e de definição de novos direitos dos consumidores e dos novos meios de os aplicar e defender em concreto.

O outro importante diploma, simultâneo na sua discussão na Assembleia da República, e apenas separado por alguns dias na sua publicação no jornal oficial, foi o relativo à proteção do utente de alguns serviços públicos, errada e enganosamente apresentado como a Lei do Serviço Público¹⁰³.

Apesar da injustificada redução do seu âmbito aos serviços públicos de fornecimento de água, energia elétrica, gás e telefone, a Lei 23/96 consagra algumas regras basilares a que deve obedecer a prestação daqueles serviços públicos, mas que devem ser consideradas paradigmáticas para qualquer serviço público.

Para além de um elenco de direitos e obrigações de enorme atualidade, a Lei estabeleceu um prazo de prescrição de seis meses para a cobrança dos serviços prestados, caducando, em idêntico prazo de seis meses, o direito ao recebimento de qualquer diferença de preços não cobrada por erro do prestador do serviço.

Finalmente, a lei confirmou, expressamente, o caráter injuntivo dos direitos nela estabelecidos, sendo nula qualquer convenção e disposição que exclua ou limite tais direitos, podendo, no entanto, o consumidor optar sempre pela manutenção do contrato, apesar da nulidade de qualquer cláusula, que será tida como não escrita.

Também neste aspecto Portugal foi pioneiro e estas iniciais disposições sobre serviços públicos essenciais estão bem na frente das reflexões comunitárias sobre os serviços de interesse geral, económicos ou sociais que ainda hoje prosseguem a nível europeu, sem desfecho à vista.

A finalidade de toda a política dos consumidores passou a ser primordialmente contribuir para a realização do mercado interno

3.7. A partir daí há que confessar que foi o vazio que se instalou. Recorda-se que, a 12 de maio de 1996, a Ministra do Ambiente anunciou

a constituição de “uma comissão para a elaboração de um código de direitos do consumidor, necessidade já hoje sentida e reclamada por quem acompanha e intervêm no domínio da definição e da aplicação deste ramo de direito”¹⁰⁴.

Tal comissão¹⁰⁵, presidida pelo professor Pinto Monteiro, e composta de muitos ilustres académicos e magistrados, terá trabalhado com afincos ao longo de mais de 10 anos, mas força é constatar que, após a publicação de volumoso Anteprojeto de Código, com mais de 700 artigos, nada aconteceu. Fruto das numerosas e justificadas críticas que lhe foram feitas ou de falta de vontade política até hoje, mais de 15 anos volvidos, não há notícias do projeto nem da sua eventual publicação.

Mas não só a este nível se verificou o total vazio. Como se a imaginação tivesse esgotado ou as preocupações políticas fossem outras e mais prementes, nos últimos tempos, em Portugal as medidas de proteção e defesa dos consumidores tem-se limitado à transposição, quase sempre tardia e as mais das vezes incompleta e errada, de diretivas comunitárias¹⁰⁶.

4. O direito e a política dos consumidores fora da Europa

4.1. Circunstâncias várias da minha vida profissional levaram-me a participar em anos recentes em diversas conferências, seminários, colóquios e ações de formação em várias partes do mundo, designadamente em África, na Ásia e na América¹⁰⁷.

Desses eventos relacionados com o direito e a política dos consumidores nessas regiões do universo e dos contatos estabelecidos com as respectivas organizações nacionais e regionais, que deles se ocupam, foi possível aprofundar a consciência do erro generalizado do eurocentrismo.

Experiência particularmente curiosa e significativa é contemplar um mapa-mundo a partir de países como o Vietnã ou a Austrália.

Habitados que estamos a olhar o mundo a partir da Europa, em mapas em que esta ocupa o centro, com o continente americano à esquerda, a Rússia e a Ásia à direita, a África por baixo e a Austrália e a Nova Zelândia a desaparecerem no canto inferior direito, é com verdadeira surpresa que nos damos conta que, no mundo visto por exemplo a partir da Austrália, a Europa aparece como um ínfimo território na parte superior do lado esquerdo, quase imperceptível e a cair para fora do mapa com todos os seus estados-membros

confundidos e inidentificáveis e, em alguns casos, Portugal e parte da Espanha até surgem separados, no canto superior direito do mesmo mapa.

Esta percepção é importante também quando se trata de observar o que se passa em tais regiões no que respeita ao direito e à política dos consumidores e dá-nos um sentido de relativismo que nos obriga a ser menos convencidos e mais modestos quanto à alegada “superioridade” do “acquis comunitário” nesta área, num mundo cada vez mais globalizado¹⁰⁸. Isso sem esquecer que aspectos que só muito recentemente são tema de discurso ainda incipiente pelas bandas da Europa, como o do comércio ético ou o consumo sustentável, já dominam largamente as atenções e merecem o empenho dos governos destes “novos” países¹⁰⁹.

Não podendo ser exaustivo num escrito desta natureza, limitar-me-ei a referir alguns exemplos de conhecimento direto¹¹⁰.

Os sucessivos
alargamentos da
UE e uma visão
ainda mais liberal
na concepção do
desenvolvimento
económico
europeu não
deixam lugar a
muitas esperanças

4.2. Desde logo o *Brasil*, que, em matéria de definição dos direitos do consumidor e de meios judiciais para a sua defesa, é um dos países mais avançados na cena internacional e bem à frente do que se passa a nível do direito comunitário do consumo na Europa¹¹¹.

O seu Código de Defesa do Consumidor, além de ter sido precursor, é ainda hoje um bom exemplo de como se deve realizar a codificação deste ramo do direito pelo equilíbrio conseguido entre os vários aspectos do direito do consumo que chegam a desafiar mesmo a ideia de “codificação”¹¹² e tem servido de inspiração a códigos mais recentes, como em Malta, em Itália¹¹³ e ainda mais recentemente no Luxemburgo¹¹⁴. Na Europa outras experiências fracassaram, como os casos da Bélgica ou de Portugal, por demasiado ambiciosas e irrealistas, ou não passaram de uma mera compilação de leis avulsas, como em França.

Como todas as leis, há que estar atento à evolução da sociedade e das práticas comerciais, de forma a ir adaptando-o à realidade ou mesmo, se possível, prevendo, com avanço, o sentido das mudanças. Por outro lado, um cuidado muito grande e um empenho maior devem ser colocados na efetiva aplicação do direito legislado. De pouco servem boas leis, se depois elas não logram ser respeitadas ou se não existem os meios indispensáveis para as

fazer aplicar¹¹⁵. Por vezes a efetiva implementação das leis é mais importante do que a excelência do seu desenho jurídico-formal e esse cuidado tem-no efetivamente tido o desenvolvimento do direito do consumo no Brasil, ao contrário do que se passa na Europa e de que se dá bem conta numa rica produção doutrinária recolhida não só na já antiga e bem conhecida *Revista do Direito do Consumidor*, coordenada por Claudia Lima Marques¹¹⁶, mas igualmente na novel e recentíssima *Revista Luso-Brasileira do Direito do Consumo*, dirigida pelo professor Mário Frota¹¹⁷.

4.3. Noutros países da *América do Sul*¹¹⁸ também se verificam desenvolvimentos notáveis na área do direito do consumo, como é o caso da *Argentina*¹¹⁹, do *México*¹²⁰ ou da *Costa Rica*¹²¹.

Portugal acordou tarde para as questões do consumerismo e, de todo o modo, com um significativo atraso relativamente aos restantes países europeus

4.4. Outro exemplo notável é o *Canadá* em áreas como a análise económica do direito do consumo¹²², a responsabilidade do produtor¹²³, o crédito ao consumo¹²⁴, os direitos de autor¹²⁵, mas principalmente na definição de um sistema de ação coletiva original¹²⁶ que, não cedendo aos inconvenientes do modelo americano, bem podia ser tomado como paradigma para uma Europa onde as ações de grupo esperam há mais de 25 anos uma decisão a nível comunitário.

4.5. Evidentemente, os *EUA*, pioneiros que foram no domínio da defesa e proteção dos consumidores, continuam a liderar em áreas como o crédito ao consumo¹²⁷, o sobre-endividamento¹²⁸, a concorrência leal¹²⁹, o acesso à justiça¹³⁰, a educação financeira dos consumidores¹³¹ e as novas tecnologias¹³².

4.6. *Israel*, por seu turno, tem prosseguido desenvolvimentos particularmente interessantes no domínio das ações coletivas¹³³.

4.7. O *continente africano* também nos oferece exemplos significativos de sistemas avançados de proteção dos consumidores em países em vias de desenvolvimento, como é o caso da *África do Sul* em geral¹³⁴ e em domínios específicos como o crédito ao consumo¹³⁵ e a literacia financeira¹³⁶, o acesso à informação¹³⁷, as comunicações e o comércio eletrónicos e a proteção de dados¹³⁸, o direito da concorrência¹³⁹; ou da *Nigéria*, nos cuidados de saúde¹⁴⁰.

4.8. Da *Ásia* chegam-nos igualmente notícias de desenvolvimentos notáveis no domínio da proteção e do direito do consumo, como é o caso da *Índia*, em geral¹⁴¹; e em domínios como as cláusulas abusivas¹⁴², o acesso à justiça¹⁴³, a distribuição pública de bens de consumo¹⁴⁴ ou os consumidores rurais¹⁴⁵, a negligência médica¹⁴⁶, das *Filipinas*¹⁴⁷; em *Hong Kong*¹⁴⁸, em *Singapura*¹⁴⁹, na *Malásia*, em aspectos gerais¹⁵⁰; nas cláusulas abusivas¹⁵¹ ou no crédito ao consumo¹⁵², na *Indonésia*¹⁵³ e, principalmente, no *Japão*¹⁵⁴.

4.9. Finalmente, da *Austrália*¹⁵⁵ e da *Nova Zelândia* vêm-nos exemplos de progressos notáveis no direito do consumo em geral¹⁵⁶ e em domínios particularmente sensíveis como as cláusulas abusivas¹⁵⁷, as práticas comerciais desleais¹⁵⁸, a responsabilidade do produtor¹⁵⁹, a concorrência¹⁶⁰, o crédito ao consumo¹⁶¹ e o sobre-endividamento¹⁶², a proteção do consumidor e da privacidade na Net¹⁶³, a proteção dos consumidores nos serviços financeiros na Net¹⁶⁴, os “códigos de conduta”¹⁶⁵ e as ações coletivas¹⁶⁶.

4.10. Significativo é ainda o mais recente aparecimento de organizações do tipo “mercado comum” ou “zonas de livre troca” em vários espaços económicos mais ou menos integrados, onde as preocupações com a harmonização legislativa e o elevado nível de proteção e de promoção dos interesses dos consumidores são uma tônica dominante. É o caso, designadamente, do North American Free Trade Agreement (Nafta), do System of Integration of Central America (Sica), da Andean Community of Nations (Can), da Caribbean Community e do Mercosur¹⁶⁷.

5. Uma nova visão para uma política de defesa e proteção dos consumidores

5.1. Impõe-se, por todas as razões antes alinhadas, definir os principais parâmetros de uma política e de um direito dos consumidores a nível europeu, adequado a um mercado global em profunda e rápida mutação, em tempos de crise.

E dissipar, desde logo, a ideia de que um direito dos consumidores é uma noção ultrapassada e fora de moda.

A este propósito gostaria de recordar o texto precursor de Thierry Bourgoignie que já em 2006 se interrogava “*Un droit de la consommation est-il encore nécessaire en 2006?*”¹⁶⁸, e que concluía que não só esse direito

era necessário, como “os fundamentos que lhe conferem plena legitimidade devem ser explicitados; as suas disposições atuais devem ser revistas e atualizadas; o arsenal normativo existente consolidado e a sua autonomia garantida”¹⁶⁹, enfim, todo um programa de ação que já então se adivinhava como essencial.

Talvez mesmo que uma fundada esperança seja hoje que, de fora da Europa, cheguem os maiores avanços e progressos no domínio da proteção dos consumidores e que, por via convencional, se alcancem desenvolvimentos que caberia à Europa liderar, mas a que parece ter renunciado nos últimos anos, sem, a curto prazo se perspectivar mudança significativa, enquanto a Comissão Europeia não alterar substancialmente a sua orientação de fundo em matéria de política económica.

São, com efeito, vários os níveis a que esta reflexão se deve desenvolver: o das regras substantivas a criar, o dos métodos e processos da sua elaboração e avaliação, o da sua efetiva aplicação.

Num exercício como o presente não será possível mais do que alinhar algumas ideias fundamentais.

5.2. Uma das primeiras constatações que não pode deixar de ser feita é a de que, de um modo geral e numa perspectiva mundial, o nível legal de proteção e de defesa dos consumidores já alcançado na União Europeia é relativamente elevado, se comparado com certas zonas como a África, a China, a Ásia ou a Rússia.

É, assim, mister que a orientação política presente ou futura não contribua para diminuir ou fazer retroceder este nível alcançado.

E daí a imprescindibilidade de reafirmar a recusa peremptória de todas as recentes orientações da política comunitária que tem como consequência objetiva uma real diminuição dos direitos e da proteção dos consumidores conseguidos nos vários estados europeus e a necessidade de harmonizar sempre pelo nível mais elevado.

Com efeito, e na generalidade, é importante dizer, desde logo, que o objetivo da política dos consumidores não é a realização do mercado interno, mas, ao contrário, quer o mercado único quer a concorrência devem ser instrumentos ao serviço do desenvolvimento e do aprofundamento da proteção dos interesses dos consumidores e dos seus direitos como cidadãos e não como meros “compradores”¹⁷⁰.

Como também é necessário repetir que não é aceitável construir toda uma política e uma legislação de proteção dos consumidores com base numa

ficção jurídica como é a do “consumidor médio”, razoavelmente atento, advertido e circunspecto, decidindo-se no mercado por razões e motivos de racionalidade económica, quando é exatamente o contrário o que resulta de todos os estudos realizados sobre o comportamento real dos consumidores face aos estímulos da publicidade e do *marketing* cada vez mais agressivo por parte dos profissionais¹⁷¹.

5.3. Ao contrário, onde há muito a fazer é precisamente nos métodos, processos e instrumentos de elaboração do direito comunitário do consumo. Não podendo abordar todos, gostaria de ressaltar alguns.

5.3.1. Desde logo, uma forma diferente na abordagem à elaboração do direito comunitário do consumo.

Pelo menos 1990 que uma nova abordagem ao direito, denominada *direito proativo*, nasceu na Finlândia e, respondendo à necessidade de desenvolver ainda mais métodos práticos e teorias jurídicas neste domínio emergente, foi criada, em 2004, a *Nordic School of Proactive Law (NSPL)* (Escola Nórdica do Direito Proativo).

É esta nova aproximação¹⁷² que se pretende incentivar na elaboração do direito comunitário e dos direitos nacionais.

Parte-se da premissa de que o direito, mais do que a norma inventada pelos juristas, é conduta que uma dada sociedade concreta aceita e exige como essencial para a ordem social; mais do que conceitos formais, eternos e imutáveis, deve ser o repositório das regras que compõem os interesses de todos e de cada um, em dado momento histórico, e de que é função do legislador, em cada ordenamento jurídico, interpretar os interesses coletivos a definir, nas normas jurídicas, as condutas lícitas e sancionar as práticas não conformes com aquelas condutas. As normas jurídicas assim promulgadas devem ser, além de justas e equitativas, compreensíveis, acessíveis, aceitáveis e aplicáveis.

Reconhece-se, no entanto, que atualmente isso não é suficiente. Durante demasiado tempo, a ênfase foi colocada no passado. Os legisladores e o poder judiciário apresentaram respostas aos litígios, aos prazos que não foram respeitados e às violações da lei, procurando solucioná-las e apresentando

Apenas com as preocupações de ordem social e económica saídas da instituição do regime democrático em Portugal, que o tema da proteção dos consumidores ganha foros de cidade

soluções reparadoras. Mas os litígios, os processos e os recursos para obrigar as pessoas a cumprir a lei são demasiado dispendiosos. E esses custos não podem apenas ser medidos em termos monetários.

Por isso se insta a uma mudança de paradigma – colocar de lado a secular abordagem reativa do direito e adotar uma *abordagem proativa do direito*; olhar para a *frente* em vez de olhar para trás, colocar a ênfase na forma *como o direito é utilizado e como atua* na vida diária e na forma como é recebido pela comunidade que procura regular.

Embora continue a ser importante a forma como responde e apresenta soluções para os litígios, a prevenção das suas causas é vital, como também o é a satisfação das necessidades e a promoção da interação entre cidadãos e empresas.

Uma abordagem proativa do direito traduz-se em atribuir capacidades e competências – o que é realizado pelos, com, e para os utilizadores do direito, sejam eles indivíduos ou empresas; o que se pretende é uma sociedade em que as pessoas e as empresas estejam conscientes dos seus direitos e das suas responsabilidades, possam beneficiar das vantagens que a lei possa conferir, tenham consciência dos seus deveres jurídicos de forma a evitar litígios sempre que possível e possam resolver as disputas inevitáveis o mais cedo possível utilizando os métodos mais adequados.

A abordagem proativa do direito procura métodos mistos para atingir os objetivos desejados e o seu centro de interesse não consiste apenas nas normas jurídicas e no seu cumprimento formal. Estabelecer os objetivos almejados e conseguir o conjunto mais apropriado de meios para os atingir implica a participação desde o início das partes interessadas, o alinhamento de objetivos, a criação de uma visão partilhada e de apoio e orientação para uma implementação de sucesso desde o início.

Pela sua natureza, o sistema jurídico comunitário é precisamente o tipo de domínio em que a abordagem proativa deve ser adotada quando do planeamento, redação e aplicação das leis; nesta perspectiva as normas e os regulamentos não são a única forma e nem sempre a melhor forma de atingir os objetivos estabelecidos; por vezes, o regulador poderá apoiar melhor objetivos válidos não regulando e, caso seja apropriado, promovendo a autorregulação ou a corregulação. Nesse caso, os princípios fundamentais da subsidiariedade, proporcionalidade, precaução e sustentabilidade alcançarão nova importância e dimensão.

Embora a transposição e a aplicação das leis sejam passos importantes para uma melhor regulação a nível da UE, o sucesso da regulamentação

deve ser medido através da forma como os objetivos são atingidos a nível dos utilizadores da lei, os cidadãos e as empresas da UE. As leis devem ser transmitidas de forma a que façam sentido para o público a que se destinam, que são antes de mais aqueles cujo comportamento é afetado, e não apenas para as instituições e os administradores pertinentes.

5.3.2. Por outro lado, ousar uma nova forma, melhor e mais consistente, de regulamentar questões importantes a nível da UE, sem ser o método tradicional e esgotado da harmonização, em qualquer das suas modalidades.

Nos últimos anos, juristas, representantes do mundo académico e de várias partes interessadas da sociedade civil sugeriram, em diferentes eventos, que a utilização de “instrumentos opcionais” poderia ser uma alternativa útil ao método tradicional de harmonização em domínios específicos, tais como o regime de pensões ou os serviços financeiros¹⁷³.

Num recente parecer, o CESE levou a cabo uma análise aprofundada da natureza, do objeto, do quadro jurídico, do âmbito de aplicação, das vantagens e dos problemas desse instrumento e sua eventual contribuição para a conclusão do mercado único. Aí se ressaltaram igualmente as formas como a sua adoção poderá ser favorável para os consumidores, oferecendo-lhes um dos níveis mais elevados de proteção, em base opcional, em domínios onde, de outro modo, a harmonização tenderia a baixar o seu nível de proteção.

Entre as muitas vantagens do recurso a este instrumento destacam-se, nomeadamente:

a) Permitir às partes contratantes realizar transações comerciais em toda a União Europeia com base num único regime de direito dos contratos, eliminando assim automaticamente os entraves que os riscos e os custos jurídicos decorrentes das diferenças entre regimes jurídicos representam para o mercado único¹⁷⁴;

b) Deixar a decisão quanto à sua aplicação ao mercado, pelo que só seria utilizado quando as partes o considerassem vantajoso¹⁷⁵;

c) A cultura jurídica de cada estado-membro não ser afetada, o que tornaria o regime opcional mais aceitável para os responsáveis políticos;

O nível legal de defesa dos consumidores já alcançado na União Europeia é relativamente elevado se comparado com certas zonas como a África, a China, a Ásia ou a Rússia

d) Se for adequadamente concebido e aplicado através de regulamentos da UE, permitir que as partes o usem mesmo para contratos puramente internos a um só país;

e) Os tribunais não poderão tratar o instrumento opcional como uma lei “estrangeira” escolhida. Por conseguinte, aplicar-se-lhe-ão princípios como o *iura novit curia* e o acesso aos supremos tribunais nacionais será ilimitado, o que frequentemente não é o caso quando se aplicam princípios gerais ou uma lei estrangeira. Do mesmo modo, as instituições que preveem a resolução extrajudicial de conflitos e mecanismos de reparação extrajudiciais não poderão recusar-se a dirimir uma questão invocando o argumento de ele se reger por uma lei estrangeira.

Um “2º regime” desta natureza poderá ser usado pelas partes contratantes para transações comerciais em toda a União Europeia. Desta forma, as partes não terão que lidar com 27 regimes jurídicos nacionais em matéria de contratos e poderiam basear as suas transações num regime europeu comum de direito privado. Nenhuma das partes contratantes será obrigada a aceitar a aplicação de legislação que considere estrangeira.

Um “2º regime” desta natureza revelar-se-á ainda particularmente vantajoso nos domínios em que o direito privado internacional (Roma I) proíbe ou restringe a seleção do direito a aplicar pelas partes contratantes, como é o caso dos contratos de transporte (art. 5º, Roma I), dos contratos celebrados por consumidores (art. 6º, Roma I), dos contratos de seguro (art. 7º, Roma I) e dos contratos individuais de trabalho (art. 8º, Roma I)¹⁷⁶.

O instrumento opcional poderá inclusivamente ser aplicado às regras internacionalmente obrigatórias (art. 9º, Roma I), contanto que sejam tidos em conta os interesses gerais protegidos que essas regras visam proteger¹⁷⁷.

É, por isso, com satisfação que se verificou que na recente discussão sobre o Quadro Comum de Referência para o direito dos contratos a nível europeu, primeiro a comissária Viviane Reding, e ainda mais recentemente o Parlamento Europeu¹⁷⁸, veio definir a adoção de um regime deste tipo para a harmonização do direito dos contratos a nível europeu, a qual acaba de ser concretizada pela apresentação de proposta da Comissão nesse sentido¹⁷⁹.

5.3.3. Outro aspecto fundamental a trabalhar é o de uma adequada informação dos consumidores.

Desde o célebre discurso de Kennedy, todos os textos programáticos, do Conselho da Europa à Comissão, ao Parlamento e ao Conselho Europeu da

década de 70 e todas as legislações de consumo posteriores incluem no seu rol de “direitos dos consumidores”, o “direito à informação”.

Alguns até lhe dão relevo constitucional como entre nós, onde o artigo 60º da Constituição lhe reconhece dignidade de “direito fundamental”, embora sem definir o seu âmbito e conteúdo.

A nível comunitário, já em vários programas da Comissão sobre a Política dos Consumidores lhe eram consagradas importantes referências.

Importa, no entanto, salientar que o direito dos cidadãos à informação constante da generalidade das Declarações Universais e das Cartas de Direitos Fundamentais do Homem e do Cidadão, só com a integração da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais no Tratado de Lisboa, passou a fazer parte integrante da ordem jurídica comunitária em toda a sua amplitude, abrangendo a liberdade de informação, o direito a informar/direito de se informar e a obrigação de informar/o direito a ser informado (cf. nomeadamente o § 5º do Preâmbulo e os artigos 11º, 27º, 38º, 42º e 53º da Carta dos Direitos Fundamentais da EU e art. 2º do TUE e art. 169º do TFUE).

A abordagem
proativa do direito
procura métodos
mistos para atingir
os objetivos
desejados

Tudo, ou quase, está, porém, por fazer no direito derivado, onde esta nova configuração da norma fundamental ainda não foi devidamente transcrita nem plasmada. Com efeito, o conteúdo dos direitos dos consumidores à informação, o acesso, o momento, os contornos e o modo não são tratados consistentemente no direito comunitário e revelam omissões e duplicações que se repercutem e ampliam nos direitos nacionais dos estados-membros, em prejuízo dos consumidores e agentes económicos e, consequentemente, da realização do mercado interno.

Estes aspectos assumem hoje particular relevância no que se refere, em especial, aos direitos dos consumidores, a partir do momento em que passaram a ser considerados como direitos fundamentais e a ser obrigatoriamente tomados em consideração na definição e execução das diferentes políticas e ações comunitárias.

Com efeito, é hoje pressuposto fundamental do correto funcionamento de um modelo de livre concorrência, próprio do sistema de economia de mercado em que a UE assenta, a obrigação de garantir aos consumidores, enquanto agentes económicos, o perfeito conhecimento dos elementos determinantes das suas decisões racionais nesse mercado.

Mas é, por isso, necessário combater a tese segundo a qual cabe ao consumidor, que é tido como “atento e advertido”, colher a informação disponibilizada, mesmo a de caráter eminentemente publicitário, e interpretá-la devidamente.

Esta orientação, generalizadamente contestada por organizações de consumidores em todos os estados-membros, traduz-se numa efetiva diminuição dos níveis de proteção dos consumidores, num retrocesso inadmissível na política comunitária para a sua defesa.

Mas é, precisamente, à luz desta nova orientação que ganha acrescida importância a questão do direito dos consumidores à informação, já que se exige destes que estejam cada vez mais bem informados para tomar decisões racionais num mercado global. Com efeito, o modelo neoliberal que lhe está subjacente assenta em conhecidas premissas, de que se destacam:

a) a consciência crítica das suas necessidades e ordenação de preferências;

b) a possibilidade de comparação entre os diversos produtos e serviços oferecidos no mercado;

c) o conhecimento, em termos técnicos e económicos, da qualidade e preço de cada produto e serviço¹⁸⁰.

Mas é também a esta luz que tem maior acuidade a questão da natureza e da qualidade da informação a que os consumidores devem ter acesso e que assume relevo a noção de informação “adequada”.

Continua a entender-se que, na definição dos direitos dos consumidores que à UE compete, é a noção de parte mais fraca ou vulnerável que deve predominar e não a de consumidor esclarecido, atento, advertido e decidindo-se por razões puramente económicas.

É neste quadro que avulta a noção de “informação adequada” onde a qualidade e não a quantidade deve ser privilegiada de forma a corresponder às reais necessidades e expectativas dos consumidores, aferida em função da sua finalidade, conteúdo, apresentação e contexto.

Contrariamente ao que recentes textos da Comissão apregoam, não é a quantidade da informação que conta; a informação deve corresponder às reais necessidades e às expectativas dos consumidores e a sua adequação deve ser aferida em função da finalidade, do conteúdo, da apresentação e do contexto.

A aplicação do direito ou a conduta conforme com o direito é, antes de mais, uma questão sociológica, antes de ser uma questão jurídica

Deve ainda ser permanentemente submetida ao teste da “adequabilidade” (*suitability*) para se aferir da sua qualidade para o fim a que se destina e o público consumidor a que se dirige e cujos parâmetros fundamentais são fiabilidade, atualidade, imparcialidade, exatidão, relevância, dimensão sucinta, compreensibilidade, clareza, legibilidade e fácil acesso.

É ainda necessário que a informação prestada (teor e formato) e o respectivo quadro regulamentar se mantenham estáveis por longos períodos. Alterar frequentemente os parâmetros da informação pode dificultar ao consumidor a compreensão da mesma.

Ao nível do direito à informação em geral é fundamental, assim, consagrar, com caráter de generalidade a nível comunitário, a sua natureza de direito subjetivo, com a correspondente identificação das respectivas obrigações de quem – autoridades públicas ou profissionais – deve responder pela sua disponibilidade.

5.3.4. Finalmente, mais do que produzir mais legislação, o que verdadeiramente importa é uma efetiva aplicação do direito comunitário existente, em particular do acervo relativo à defesa do consumidor. O que significa colocar no cerne das preocupações dos responsáveis comunitários e em especial da Comissão como “guardião dos Tratados”, a questão da eficácia do direito legislado, consagrando um esforço fundamental, para além da *law in books*, à *law in action*, ou seja, ao modo como as normas legais são aceites, interpretadas e aplicadas pelos destinatários, nomeadamente a administração pública, em particular o poder judicial, as empresas e os cidadãos em geral.

Forçoso é constatar uma generalizada deficiente aplicação do acervo comunitário nos estados-membros, e que tem como causas bem conhecidas, designadamente:

a) a forma deficiente como são elaboradas muitas diretivas comunitárias¹⁸¹, não seguindo os padrões do “Melhor Legislar”¹⁸², nomeadamente no que se refere aos estudos de avaliação *ex-ante*;

b) a forma atrabiliária como normas desde o início mal concebidas e pior redigidas são transpostas para os direitos nacionais;

c) a incorreta ou incompleta integração das normas comunitárias no conjunto dos direitos nacionais, onde muitas vezes são consideradas como indesejáveis e contrárias aos usos e costumes e aos interesses nacionais;

d) a falta de vontade política das autoridades nacionais para cumprir e fazer cumprir normas consideradas “estranhas” ao seu corpo jurídico e à sua tradição nacional;

e) ao contrário, a persistente tendência para aditar às normas comunitárias novos dispositivos regulamentares desnecessários ou de escolher umas partes e não outras das normas comunitárias (os conhecidos fenómenos de *gold-plating* e *cherry-picking*);

f) a impreparação de base e a falta de formação específica por parte das autoridades nacionais para entender e fazer aplicar o acervo comunitário, em particular no que se refere à proteção e defesa dos consumidores;

g) o mau funcionamento de alguns tribunais e a impreparação de alguns juízes e outros atores do sistema judicial (advogados, funcionários judiciais etc.), que muitas vezes levam à errada aplicação ou à desaplicação das normas transpostas e tantas vezes à aplicação de normas “paralelas” dos direitos nacionais¹⁸³;

h) a necessidade de alargar as medidas de cooperação administrativa por forma a envolver as organizações da sociedade civil, em particular as associações de defesa dos consumidores;

i) a ausência de previsão e harmonização do direito sancionatório, que tem deixado na disponibilidade dos estados-membros a natureza coerciva dos mecanismos de defesa dos consumidores.

Neste contexto é fundamental distinguir entre o acatamento ou cumprimento voluntário do direito por aqueles a quem as normas se dirigem – e cuja motivação e incentivo podem ser sociologicamente muito diversos – e a imposição ou aplicação coerciva do direito, em princípio pelos tribunais, como órgão do poder judicial, mas também por outras instâncias administrativas com poder para forçar ao cumprimento ou sancionar o incumprimento de normas jurídicas.

De um ponto de vista social, como económico e jurídico, as diferentes situações descritas merecem diversa valoração ética e têm componentes comportamentais distintas, que não podem deixar de ser tomadas em conta quando se avalia em geral o cumprimento e a aplicação de qualquer ramo do direito – no caso, o direito comunitário do consumo.

Com efeito, a aplicação do direito ou a conduta conforme com o direito é, antes de mais, uma questão sociológica, antes de ser uma questão jurídica.

Daí que deva ser no cumprimento voluntário e no acatamento, espontâneo ou induzido, das regras de direito que deve ser posto o acento tónico, quando se fala da (in)aplicação do acervo comunitário. Significa isto que deverá ser, antes de mais, ao nível da melhor informação e formação de consumidores e de profissionais e da sua motivação e incentivo para o cumprimento do direito comunitário transposto, que se deverão centrar os esforços e iniciativas comunitários.

Será, igualmente, ao nível da informação e da formação das autoridades públicas nacionais, em particular daquelas com mais diretas responsabilidades na aplicação do direito comunitário nos estados-membros, que a ação comunitária se deverá prioritariamente dirigir. Neste domínio, haverá que privilegiar a informação e a formação dos juizes e de outros magistrados em geral, aos quais compete, em última análise, a interpretação e a aplicação do direito aos casos concretos, objeto de litígio.

Diversamente da Comissão, como já se referiu abundantemente, não se julga que a mera informação seja suficiente para um efetivo *empowerment* dos consumidores. Ao contrário, entende-se que é essencial dotar os consumidores de meios e instrumentos eficazes para garantir a efetiva aplicação do direito e a realização eficiente dos seus direitos.

É a esta luz que ganha particular relevo o papel da autorregulação e, em especial da correção, desde que garantidos e salvaguardados os parâmetros de credibilidade dos sistemas voluntariamente assumidos ou negociados entre as partes interessadas, para merecerem a confiança de todos.

Também os sistemas de mediação, de conciliação e de arbitragem, complementares do sistema judicial, devem ser igualmente objeto de atenção especial por parte da Comissão no sentido do reforço da sua credibilidade e eficácia¹⁸⁴.

Mas é no domínio do direito processual civil que, pese embora os avanços dados por iniciativas da DG Justiça¹⁸⁵, no que em especial se refere a procedimentos que tenham em conta as especificidades dos direitos e interesses por essência coletivos dos consumidores, se verifica a maior lacuna na iniciativa da Comissão, que, após mais de vinte anos de “estudos” e “consultas”, não foi colmatada pelos Livros Verde e Branco no domínio do incumprimento das medidas *antitrust*¹⁸⁶, nem pelos mais recentes anúncios das intenções comunitárias nesta matéria. Menos ainda se viram abrir reais perspectivas de vontade política de avanço com o Livro Verde sobre a tutela coletiva dos consumidores e com os anúncios mais recentes sobre o seu seguimento, até ao nível do Parlamento Europeu.

Era, por isso, essencial que a Comissão, como guardiã que é da ordem jurídica comunitária, desse especial relevo à forma como encara o cumprimento dos seus poderes discricionários¹⁸⁷, mas não arbitrários, conferidos pelo artigo 211º do Tratado, em matéria de infrações, em

Não se julga que a
mera informação
seja suficiente
para um efetivo
empowerment dos
consumidores

particular “as medidas de organização interna necessárias ao exercício efetivo e imparcial da sua missão em conformidade com o Tratado”¹⁸⁸, designadamente os critérios de prioridade, os mecanismos de avaliação e ponderação das queixas, os instrumentos próprios para a deteção oficiosa da infrações, os meios de melhorar a ação dos tribunais nacionais e de outros instrumentos complementares (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET, meios alternativos e extrajudiciais).

Seria fundamental que a Comissão assumisse como questão crítica para a efetiva aplicação do acervo comunitário do consumo a necessidade de reforçar medidas coercivas, não se podendo ignorar a sua responsabilidade na ausência de harmonização das medidas sancionatórias, como tem sido insistentemente chamado a atenção e reclamado pelos vários interessados representantes da sociedade civil.

Bruxelas, 1º de novembro de 2011

Notas

¹ “EU Consumer Protection Law and Policy: Recent Developments and Perspectives” in “L’intégration économique regional et la protection du consommateur”, promovida pelo GREDICC da Universidade de Quebec à Montreal (UQAM), publicada na obra com o mesmo nome, coordenada por Thierry Bourgoignie, ed. Yvon Blais, Quebec, 2006, págs. 73e sgs e genbtilmente transcrita na *Revista APDC*, n. 59, ano 2009, págs.77 e sgs. Reflexão semelhante foi desenvolvida em artigo sobre a “Política Comunitária dos Consumidores em marcha atrás?” publicado na *Revista JANUS* de 2010.

² COM (2001) 531 final de 02.10. 2001.

³ A nova redação dada ao artigo 129º-A do Tratado, tem o seguinte teor:

“1. A fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa destes, a Comunidade contribuirá para a protecção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses.

2. As exigências em matéria de defesa dos consumidores serão tomadas em conta na definição das demais políticas e acções da Comunidade.

3. A Comunidade contribuirá para a realização dos objectivos a que se refere o n. 1 através de:

a) Medidas adoptadas em aplicação do artigo 95º no âmbito da realização do mercado interno;
b) Medidas de apoio, complemento e acompanhamento da política seguida pelos Estados-membros.

4. O Conselho, deliberando nos termos do artigo 251º e após consulta ao Comité Económico e Social, adoptará as medidas previstas na alínea b) do n. 3.”

⁴ O primeiro sinal foi dado, desde logo, na intervenção que a nova Comissária encarregada dos direitos dos consumidores, Sra. Emma Bonino, fez na audição pública que teve lugar no Parlamento Europeu no dia 10 de Janeiro de 1995, e onde anunciou a elaboração de um Programa de Ação Trienal (1996/1998) no domínio do direito do consumo.

Da sua importante comunicação destaca-se a perfeita caracterização da política dos consumidores como “*um elemento de primordial importância na construção de uma Europa dos Cidadãos*” e a identificação do consumidor com o cidadão europeu, “*protagonista da política dos consumidores*”.

É este papel de protagonismo do consumidor que vai definir a nova óptica da Comissão em matéria de política de consumidores, sendo, por isso, a informação dos consumidores a primeira prioridade enunciada na Comunicação da Comissária, por forma a que estes estejam em condições de “*exercer os seus direitos, de intervir junto das entidades competentes a fim de fazer respeitar a regulamentação*”, enfim “*de aproveitar plenamente as potencialidades que lhe são abertas pelo Mercado Único*”.

Foram estes princípios que enformaram a Comunicação da Comissão de 31 de Outubro de 1995 sobre “*As Prioridades da Política dos Consumidores (1996-1998)*”.

⁵ COM (2001) 531 final de 02.10. 2001.

⁶ COM (2002) 289 final de 11.06. 2002.

⁷ Como muito justamente diz um autor “a protecção europeia do consumidor prossegue claramente uma abordagem liberal primordialmente dirigida no sentido de como oferecer aos consumidores um conjunto de armas adequado a que eles se defendam a si mesmos contra a influência indevida dos vendedores e como tomarem decisões racionais (...) Na lei europeia o consumidor é tido como uma pessoa capaz de processar a informação que lhe é fornecida e de tornar efetivos os seus direitos. Os consumidores são olhados como atores responsáveis e seguros do mercado a quem foi confiado um importante mandato: realizar a integração do mercado único” (W. J. CERES, “*The interplay between consumer protection and competition law in the E.C.*”, in *European Consumer Law Journal*, 2/2005, págs. 85 e sgs.)

⁸ Sobre a Diretiva relativa às práticas comerciais desleais ver “*A ‘lealdade’ no comércio ou as desventuras de uma diretiva comunitária (análise crítica da Diretiva 2005/29/CE)*” de J. Pegado Liz, in *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n. 44, 2005, pág. 17 e sgs.

⁹ Não é, aliás, por acaso que, não obstante a alteração sofrida no art. 129-A, de que resultou o art. 153 atual, este nunca tenha sido utilizado como base para qualquer iniciativa autónoma da Comissão na área do direito dos consumidores, revelador não só de uma redação menos cuidada do preceito, mas fundamentalmente da total ausência de vontade política de explorar as suas potencialidades.

¹⁰ COM (2005) 115 final de 06.04.2005, em boa hora recusado pelo Parlamento Europeu no seguimento do Parecer do Comité Económico e Social Europeu totalmente adverso a tal Programa conjunto para a saúde e os consumidores (Parecer CESE 230/2006 INT/271 de 14.02.2006, rel. J. Pegado Liz).

¹¹ COM (2007) 99 final de 13.03.2007.

¹² Respectivamente COM (2001) 398 final de 11.07.2001 e COM (2003) 68 final de 12.02.2003.

¹³ Respectivamente COM (2004) 651 final de 11.10.2004 e COM (2006) 744 final de ...

¹⁴ Respectivamente COM (2005) 672 final de 19.12.2005 e COM (2008) 165 final de ...

¹⁵ COM (2008) 794 final de 27.11.2008.

¹⁶ JO.L.149 de 11.06.2005.

¹⁷ JO.L.133 de 22.05.2008.

¹⁸ COM (2008) 614 final de 08.10. 2008.

¹⁹ No entanto, a tentativa de fazer passar esta proposta na legislatura finda, não resultaria, em virtude da grande reação negativa que a mesma suscitou na generalidade das organizações e associações representativas dos consumidores na Europa, das reservas que encontrou junto de alguns dos mais eminentes epígonos da comunidade académica e da oposição manifestada por vários parlamentares europeus, de que se fizeram eco alguns estados-membros em reuniões no Conselho, encontrando-se assim ainda em fase de gestação, embora já muito modificada e ferida nas suas iniciais ambições.

²⁰ COM (2006) 744 final de 08.02.2007 (JO C 61 de 15.03.07).

²¹ Constantes do seu Anexo II as referidas diretivas seriam as Diretivas 85/577/CEE de 20 de Dezembro de 1985 relativa às vendas negociadas fora dos estabelecimentos (JO L 372 de 31.12.1985); 90/314/CEE de 13 de Junho de 1990 relativa às viagens, férias e circuitos organizados (JO L 158 de 23.06.1990); 93/13/CEE de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas contratuais abusivas (JO L 95 de 21.04.93); 94/47/CE de 26 de Outubro de 1994 sobre a proteção dos consumidores relativamente a certos aspectos dos contratos relativos à compra de direitos sobre imóveis em regime de tempo partilhado (JO L 280 de 29.10.1994); 97/77CE de 20 de Maio de 1997 relativa à proteção dos consumidores a respeito de contratos à distância (JO L 144 de 04.06.1997); 98/6/CE de 16 de Fevereiro de 1998 sobre a indicação de preços nos produtos oferecidos aos consumidores (JO L 80 de 18.03.1998); 98/27/CE de 19 de Maio de 1998 relativa às ações em cessação em matéria de proteção dos consumidores (JO L 166 de 11.06.1998); e 99/44/CE de 25 de Maio de 1999 relativa a certos aspectos das vendas de produtos e garantias a eles associadas (JO L 171 de 07.07.1999).

²² De fora das orientações do Livro Verde ficava a questão fundamental do campo de aplicação do instrumento horizontal, ou seja, se se aplicaria exclusivamente aos contratos transfronteiras ou também às transações domésticas.

²³ Comunicação da Comissão COM (2007) 99 final de 13.03.2007 “Responsabilizar o consumidor, melhorará o seu bem-estar e protegê-lo de forma eficaz” (*Empowering consumers, enhancing their welfare, effectively protecting them*); ver Parecer CESE 259/2008 de 13 de Fevereiro de 2008 (INT/357), relatora Darmanin.

²⁴ Ver, em particular, “Mapping the future of Europe’s consumers... Comments on the Green Paper Review of the Consumer Acquis” do BEUC; lugar de destaque, pela pertinência das suas críticas, merece o parecer da Union Luxembourgeoise des Consommateurs (ULC).

²⁵ Ver Parecer CESE 668/2007 de 12 de Julho de 2007 (INT/336), relator R. Adams.

²⁶ Não se pode escamotear que a esta decisão da Comissão de avançar com a presente proposta de diretiva no momento em que o fez e de certo modo precipitadamente, não terá sido indiferente a posição

assumida pelo Conselho de Ministros dos Assuntos de Justiça de 18 de Abril de 2008 (Posição assumida na 2863a. reunião do Conselho Justiça e Assuntos Internos do Conselho de Ministros de 18 de Abril de 2008 (Comunicado de Imprensa 8397/08 (Presse 96)), onde este órgão pede “explicações” à Comissão quanto a aspectos fundamentais do CFR e questiona as indefinições latentes naquele projeto, denunciadas pelo PE (Resolução do Parlamento Europeu de 3 de Setembro de 2008 sobre o Quadro Comum de Referência em matéria de direito europeu dos contratos). Não respondendo diretamente às questões do Conselho, esta proposta permitiu demonstrar que o projeto CFR tinha uma aplicação prática e imediata Resolução do Parlamento Europeu de 3 de Setembro de 2008 sobre o Quadro Comum de Referência em matéria de direito europeu dos contratos. São, com efeito, motivos de ordem principalmente prática os que a Comissão invoca para a sua iniciativa, deles se destacando, conforme apresentação feita por um seu representante durante a Conferência ocorrida em Paris, em dezembro de 2008, no quadro da Presidência Francesa:

a) a fragmentação do direito europeu do consumidor devida às cláusulas de harmonização mínima nas diretivas e geradoras de alegada insegurança e incerteza jurídicas tanto do lado dos consumidores como do lado das empresas;

b) os comerciantes não poderem transacionar com base num único conjunto de cláusulas contratuais através da EU, o que alegadamente acarretaria elevados custos operacionais no comércio transfronteiras;

c) a mesma situação prejudicaria o acesso dos consumidores ao mercado interno;

d) o direito europeu do consumo estaria “desatualizado” face à evolução tecnológica e, em especial, para acomodar o *e-commerce*.

²⁷ Intitulado “EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis”, no âmbito do contrato realizado com a Comissão n. 17.020100/04/389299, Fevereiro de 2008, “Compendium annoté comprenant une analyse comparative de l’acquis communautaire relatif à la consommation”.

²⁸ Intitulado “Preparatory Work for the Impact Assessment on the Review of the Consumer Acquis” de 6 de novembro de 2007, elaborado por três firmas de consultores, GHK, CIVIC CONSULTING e BUREAU VAN DIJK, disponível no sítio web da Comissão.

²⁹ Onde se destacaram o discurso da Comissária Kuneva, a exposição do professor Hans SCHULTE-NOLKE do chamado “Acquis Group” e as acertadas críticas do então diretor do BEUC, Jim MURRAY e do representante da Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) de Espanha, Don David ORTEGA PECINA.

³⁰ É o caso, designadamente, das normas processuais e sancionadoras, que sendo uma consequência lógica de uma harmonização máxima, continuam a ser remetidas para os estados-membros (ver considerando 58 e art. 42º). Este aspecto é susceptível de gerar incoerências significativas na harmonização. A título de exemplo, referem-se os casos citados no Parecer CESE 386/2009:

(I) requisitos de informação (art. 5º e 6º n. 2), nos termos dos quais os estados-membros devem estabelecer o regime de sanções aplicáveis à violação das disposições nacionais, mas através de uma fórmula estranha “no âmbito do direito dos contratos”, sem explicitar se a fixação de sanções de carácter administrativo ou penal será considerada ou não como violação da diretiva; (II) as consequências de

classificação de uma cláusula contratual como abusiva, já que apenas se diz que estas não vinculam o consumidor, deixando aos estados-membros a liberdade de utilizar qualquer conceito do direito nacional dos contratos que cumpra os objetivos (ver considerando 54 e art. 37º).

³¹ O ECCG (European Consumer Consultative Group) num recente Parecer elaborado por Bob Schmitz e adotado a 6 de outubro de 2009, tem uma feliz síntese, que se compartilha inteiramente, ao dizer que a presente proposta:

“– não oferece um elevado nível de proteção do consumidor, mas antes exige aos estados-membros que reduzam os níveis de proteção dos consumidores estabelecidos, incluindo, em alguns casos, para níveis abaixo dos que são garantidos em diretivas em vigor;

– apenas inclui alguns melhoramentos louváveis como o período comum de retratação de 14 dias e o regime para a transferência dos riscos;

– falha na introdução das clarificações e coerência prometidas nos aquis consumidores, quanto mais não seja porque se limita apenas a quatro diretivas;

– é pouco clara numa série de questões chave tais como a relação com as leis nacionais sobre os contratos em geral e outras regulamentações relevantes da UE;

– falha na resposta adequada aos desafios dos mercados modernos e das novas tecnologias e pode obstar a desenvolvimentos nacionais para responder a estas preocupações – especialmente as relacionadas com o conteúdo digital.”

³² Recordam-se as intervenções da sua Diretora Geral Monique Goyens quer na Conferência durante a Presidência Francesa, em Paris, a 5 de dezembro de 2008, sob o título “*Intégration des marchés et protection des consommateurs: Le jeu en vaut-il la chandelle?*”.

³³ Intitulado «*Futur du Droit Européen de la Consommation: Réaction du BEUC aux questions fondamentales soulevées par la Proposition de directive relative aux droits des consommateurs*» Ref : X/025/2009-24/03/09. Dele se salientam, em especial algumas das razões fundamentais de rejeição da aproximação da Comissão:

– em numerosos estados-membros, a proposta conduziria à supressão ou redução de direitos dos consumidores;

– o campo de aplicação da diretiva é vago e todo o seu teor é demasiado complexo;

– a proposta focaliza-se demais em algumas diretivas existentes – não são tomadas medidas para que a proposta resista à prova do tempo;

– para a grande parte das questões a harmonização mínima a um nível elevado pode atingir os objetivos da Comissão, sem cair nas ratoeiras associadas à harmonização máxima;

– as últimas sondagens do Eurobarómetro mostram que a maior parte dos comerciantes não aumentarão as suas vendas transfronteiras mesmo se as leis de proteção dos consumidores forem harmonizadas;

– outro tipo de obstáculos, que nada têm a ver com a harmonização das leis de proteção dos consumidores, como por exemplo o caráter territorial dos direitos da propriedade intelectual ou as diferenças linguísticas, dificultam mais a realização de compras no estrangeiro;

– a Comissão supõe erradamente que redução dos custos na conformidade da legislação para as empresas será automaticamente repercutida nos consumidores via diminuição de preços e aumento das possibilidades de escolha.

O BEUC conclui por uma aproximação de “harmonização mixta”: aceitar a harmonização máxima unicamente se ela for fixada a um nível de proteção muito elevado e aplicada exclusivamente às questões transversais e técnicas, como a duração do prazo de retratação, as condições para o exercer e a definição de consumidor, mantendo a harmonização mínima para as restantes questões, nomeadamente as cláusulas abusivas e as garantias nas vendas, permitindo aos estados-membros manter as especificidades nacionais e adaptar-se rapidamente às mudanças que sobrevenham no mercado.

³⁴ O referido parecer condensa as suas principais críticas nos seguintes aspectos:

– a proposta não oferece um alto nível de proteção dos consumidores, antes impõe aos estados-membros que reduzam nível de proteção já estabelecidos, em alguns casos para níveis abaixo dos que são garantidos pelas atuais diretivas, privando-os da possibilidade de os elevarem no futuro;

– apenas inclui alguns melhoramentos louváveis como o período comum de retratação de 14 dias e o regime para a transferência dos riscos;

– falha na introdução prometida de clarificação e de coerência do “acquis” e não apenas por se ter limitado somente a quatro diretivas;

– não é clara numa série de questões chave como a da relação com a lei geral dos contratos a nível nacional e outras regulamentações relevante da EU;

– não responde adequadamente aos desafios dos mercados modernos e das novas tecnologias e ao contrário pode conduzir a uma retração dos desenvolvimentos nacionais para fazer face a estas preocupações – especialmente as que se referem ao conteúdo digital.

³⁵ Parecer CESE aprovado na 455a. Sessão Plenária do CESE de 15 e 16 de julho de 2009 e publicado no JO C 317 de 23.12.2009, págs 54 e sgs. onde designadamente se recomendava

– suprimir os parágrafos da proposta de diretiva referentes às cláusulas abusivas e às vendas e garantias de bens por abordarem aspectos que, no estado atual do direito comunitário, não podem ser abrangidos pela harmonização plena; e

– restringir alguns aspectos da harmonização plena às vendas fora de estabelecimentos comerciais e as vendas à distância, porque são as áreas que mais afetam o comércio transfronteiriço;

– por uma questão de segurança jurídica, explicitar o texto da proposta por forma a ficar claro se as definições estão harmonizadas ou se os estados-membros dispõem de margem discricionária para completar estes conceitos.

O Comité considerou ainda que:

– a proposta não apresenta inovações nalguns aspectos relevantes, como sejam a assistência pós-venda e as peças sobresselentes, a responsabilidade direta do produtor e as redes de distribuição;

– a existência de definições “comuns” pode contribuir para dar mais certeza e segurança jurídica aos operadores comerciais e aos consumidores, mas para tal, a Comissão deverá pôr fim às contradições que, a este respeito, subsistem na proposta;

– são as deficiências graves sentidas ao nível da resolução dos conflitos e da reparação dos danos que constituem um fator determinante “se não o mais determinante” para a falta de desenvolvimento do comércio transfronteiriço sendo que a proposta omite totalmente esta preocupação que até o Eurobarómetro reflete.

³⁶ Publicado no JO C 200 de 25.08.2009, págs 76 e sgs. , do qual se ressalta que a proposta de diretiva não é adequada para aumentar a confiança dos consumidores nas transacções transfronteiras, e se manifesta clara oposição ao princípio da harmonização completa e o desejo de que continue a ser dada aos estados-membros a possibilidade de irem além das normas comuns estabelecidas ao nível comunitário.

³⁷ Não deixa, com efeito, de ser surpreendente que a Comissão persista em utilizar como base jurídica, mesmo numa proposta de alegadamente se refere aos direitos dos consumidores, não o artigo 153º mas antes o artigo 95º do TCE, que é uma norma relativa ao mercado interno, por considerar que a proposta de diretiva versa sobre matéria do mercado interno.

³⁸ Alegadamente, mas não correctamente, inspirada em certa jurisprudência do Tribunal de Justiça que, para alguns casos concretos de publicidade enganosa, definiu como padrão de referência “*a presumível expectativa dum consumidor médio normalmente informado e razoavelmente atento e advertido*” (Acórdãos Verband Sozialer Wettbewerb e.V c/ Cliniques Laboratoires SNC e Estée Lauder Cosmetics BmbHb (Caso C-315/92) e Gut Springheide GmbH c/ Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt de 16 e Julho de 1998 (Caso C-210/96)).

³⁹ Como muito justamente diz um autor “a proteção europeia do consumidor prossegue claramente uma abordagem liberal primordialmente dirigida no sentido de como oferecer aos consumidores um conjunto de armas adequado a que eles se defendam a si mesmos contra a influência indevida dos vendedores e como tomarem decisões racionais (...). Na lei europeia o consumidor é tido como uma pessoa capaz de processar a informação que lhe é fornecida e de tornar efetivos os seus direitos. Os consumidores são olhados como atores responsáveis e seguros do mercado a quem foi confiado um importante mandato: realizar a integração do mercado único” (W. J. CERES, “The interplay between consumer protection and competition law in the E.C.”, in *European Consumer Law Journal*, 2/2005, págs. 85 e sgs.).

⁴⁰ Não é, aliás, por acaso que, não obstante a alteração sofrida no art. 129º-A, de que resultou o art. 153º atual, este nunca tenha sido utilizado como base para qualquer iniciativa autónoma da Comissão na área do direito dos consumidores, revelador não só de uma redação menos cuidada do preceito, mas fundamentalmente da total ausência de vontade política de explorar as suas potencialidades. Cf. a este propósito, o Parecer de Iniciativa CES 263 de 20 de Abril de 2006 (INT/336) sobre o “Quadro Jurídico para a Política dos Consumidores”, de que o autor foi relator.

⁴¹ Parecer 4/XI publicado no Diário das Sessões de 17.04.74.

⁴² Aprovada pela Resolução n. 543 da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, de 17 de Maio de 1973.

⁴³ O texto integral pode ver-se em E. Von Hippel, *loc. cit.*, 1986, págs. 414/446.

⁴⁴ Mais precisamente a 12 de fevereiro de 1974, data da respectiva escritura que marca o culminar de um lento processo de gestação, iniciado por um grupo de intelectuais de várias tendências, mais ou menos ligados a vários círculos de oposição ao regime. (Cf. *“DECO – 25 anos em defesa dos consumidores”* da autoria do dr. Silva Pereira, ainda no prelo na data em que se escreve).

⁴⁵ Foi o caso, por exemplo do Dec.-Lei 161/77, de 21 de Abril sobre vendas pelo correio, do Dec.-Lei 457/79, de 21 de Novembro, sobre vendas a prestações, do Dec.-Lei 236/80 de 18 de Julho, sobre o regime dos contratos-promessa de imóveis e do Dec.-Lei 421/80, de 30 de Setembro, sobre o regime da publicidade.

⁴⁶ Esta lei surge da fusão de 3 propostas de lei apresentadas pelo PS, pela ASDI e pelo PC, as quais foram fundidas num texto alternativo da Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias, de que foi relator o dr. Mário Raposo. As atas da discussão, em plenário da A.R. acham-se nos DAR, I Série de 29 de Maio e 26 de Junho de 1981 a págs. 2795 e 3463 e segts. Respectivamente, e constituem um excelente repositório das várias concepções em confronto e da surpreendente unanimidade conseguida pelo insigne jurista que foi o seu relator.

⁴⁷ Refere-se a Coletânea de Legislação *“Direitos dos Consumidores”*, da autoria de Ataíde Ferreira e Pegado Liz, ed. DECO, 1995/1998, à qual se passará a fazer referência frequente.

⁴⁸ Nesse sentido, o Governo propunha as seguintes medidas:

“a) Será organizada a prestação sistemática de apoio técnico e, eventualmente, de apoio financeiro às cooperativas de consumidores;

b) Será promulgada legislação sobre rotulagem, etiquetagem e afixação de preços;

c) Regulamentação estrita do exercício de qualquer tipo de atividade publicitária, atribuindo a um órgão do setor público a responsabilidade do respectivo controle; esta regulamentação poderá mesmo conduzir à proibição da publicidade de determinados produtos; deverá tributar-se mais pesadamente a difusão da publicidade;

d) Realizar-se-à uma política ativa de informação dos consumidores, conjugando-se esta ação com a de entidades públicas e privadas interessadas na promoção do movimento de autodefesa do consumidor”.

⁴⁹ No respectivo Programa, apresentado a 13 de Agosto de 1979, na Assembleia da República acrescentava-se ainda:

“No sentido de orientar e proteger os consumidores, realizar-se-ão campanhas informativas junto do público, permitindo assim que aqueles, individualmente e através de associações que os representem, exerçam uma ação fiscalizadora subsidiária da que incumbe aos serviços competentes nesta matéria; e efetuar-se-à uma revisão apropriada do conceito do ‘cabaz de compras’ e dos critérios de subsídio aos preços dos produtos essenciais.”

⁵⁰ Anote-se que é com este Governo que é, precisamente, publicada a 1a. Lei da Defesa do Consumidor, Lei 29/81 de 22 de Agosto, que a própria Ministra do Ambiente, ao apresentar a nova Lei 24/96, de 31 de Julho, não pode deixar de reconhecer ter-se tratado de “um marco histórico fundamental na concretização, em Portugal, dos direitos dos consumidores. Até então nunca, na

Europa, se havia delineado um quadro legal de proteção do consumidor com amplitude semelhante”. (D.A.R. n. 56, I Série, pág. 1784).

⁵¹ As promessas do Governo eram sintetizadas, assim, no referido Programa:

“Assim, será regulamentada a Lei de Defesa do Consumidor e fomentado e apoiado o movimento associativo dos consumidores, com respeito pela sua independência e reconhecimento de que na diversidade das suas normas organizativas se encontra um dos principais fatores da sua riqueza.

Em articulação com os interesses de produtores, comerciantes e consumidores, o Governo irá assegurar que os produtos e serviços fornecidos se pautem por normativos rigorosos no referente à proteção da saúde e à segurança.

Os consumidores terão ao seu alcance elementos informativos e conteúdos formativos, pelo que será introduzida a temática da defesa do consumidor no sistema educativo.

O Governo irá, por outro lado, reforçar o apoio técnico e financeiro às associações de defesa do consumidor e garantir as condições de exercício dos direitos que a lei lhes outorga.

Será elaborado um conjunto de medidas legislativas de enquadramento e apoio às associações de defesa do consumidor e será estabelecido um quadro normativo para assegurar a qualidade os produtos que são consumidos.”

⁵² Art. 81º da Constituição de 1976: “Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:

(...)

‘m) Proteger o consumidor, designadamente através do apoio à criação de cooperativas e de associações de consumidores’.”

⁵³ Sobre a sua génese é importante consultar a ata da reunião de 15 de Outubro da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, *in* DAR II Série, Suplemento do n. 19, de 25.11.81, e o debate ocorrido principalmente entre os deputados Nunes de Almeida (PS), Luís Beiroco (CDS), Amândio de Azevedo (PSD), Jorge Miranda (ASDI), Vitor Constâncio (PS) e Vital Moreira (PCP) (págs. 432(1) a 432 (12).

⁵⁴ O artigo 110º da Constituição, após a revisão de 1982, tem a seguinte redação:

“1. Os consumidores têm direito à formação e à informação, à proteção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos e à reparação de danos.

2. A publicidade é disciplinada por lei, sendo proibidas todas as formas de publicidade oculta, indireta ou dolosa.

3. As associações de consumidores e as cooperativas de consumo têm direito, nos termos da lei, ao apoio do estado e a ser ouvidas sobre as questões que digam respeito à defesa dos consumidores.”

⁵⁵ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Direito Constitucional*, pág. 445.

⁵⁶ Os mesmos autores antes citados, Gomes Canotilho e Vital Moreira, em “Constituição da República Portuguesa”, consideraram que a nova localização do texto constitui “evidente promoção” e acrescentaram que “independentemente do seu alcance enquanto direitos fundamentais, eles seguramente que têm, pelo menos, o efeito de legítimar todas as medidas de intervenção pública

necessária para os implementar”. Também José Magalhães, no Dicionário da Revisão Constitucional, recorda que “uma opção tomada pela comissão de redação conduziu mesmo à sua colocação logo após os direitos dos trabalhadores e antes das disposições relativas à iniciativa económica e ao direito de propriedade (art. 62º) . Reescreve-se, assim, harmoniosamente a narrativa constitucional, que começando no homem trabalhador, enuncia seguidamente os direitos do homem enquanto consumidor, aludindo, por último, às três formas de iniciativa económica e à propriedade” (pág. 40).

⁵⁷ Cfr. D.A.R. I Série n. 75, pág. 3621.

⁵⁸ *Loc. cit.*, pág. 3589. A motivação da opção foi apresentada pelo então deputado Vera Jardim (PS), nos seguintes termos:

“Como se sabe, os direitos dos consumidores vinham inseridos no artigo 110º, que está integrado num capítulo destinado a regular as relações de comércio. Entendemos, ao contrário – e esta tese foi subscrita consensualmente na CERC – que a melhor colocação dos direitos dos consumidores não é, obviamente, junto com a regulamentação das atividades económicas mas, sim, precisamente, nos direitos económicos, sendo certo que este é um direito relativamente novo na parte económica da nossa estrutura jurídica, como, aliás, acontece na generalidade dos países da Europa. No entanto, a novidade não lhe altera a grande e crescente importância que hoje assumem todas as problemáticas ligadas ao consumo e aos direitos dos consumidores.”

Na sua intervenção o deputado Vera Jardim acrescentava ainda:

“Portanto, pensamos que esta benfeitoria é importante; mas, mais do que isso, tentamos avançar e conseguimos também criar à volta deste avanço o consenso na CERC, uma melhoria a introduzir no n. 1 do artigo 62º-A, que diz respeito não só ao direito de livre escolha dos bens e serviços – direito esse que é óbvio em qualquer sociedade da nossa matriz económica – mas também à exigência que é hoje um dos pontos fundamentais de todos os movimentos de consumidores em todo o mundo, de qualidade nos bens e serviços consumidos.

Para além daquilo que já constava do n. 1 do artigo 110º, parece-nos ser a tónica do direito à qualidade de bens e dos serviços consumidos uma das principais, senão a principal, benfeitoria nesta matéria, repito, para além da nova sistemática no quadro constitucional já referida”.

⁵⁹ Esta parte final do n. 3 do art. 60º da Constituição deve, aliás, ser compaginada com a nova alínea a) do n. 3 do art. 52º, onde às “associações de defesa dos direitos em causa” é conferido o direito de ação popular, “incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização” para a “prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra (...) os direitos dos consumidores”. Cf. igualmente, o novo artigo 26º-A do Código de Processo Civil.

⁶⁰ Cfr. Dec.-Lei 339/85, de 21 de Agosto, in *Direitos do consumidor*, v. I, pág. 518.

⁶¹ Cfr. Dec.-Lei 252/86 de 25 de Agosto, in *Idem*, v. I, pág. 517.

⁶² Cfr. Dec.-Lei 253/86 de 25 de Agosto, in *loc.cit.*, v. I, pág. 569.

⁶³ Cfr. Dec. Lei 213/87, de 28 de Maio, in *loc. cit.*, v. I, pág. 344.

⁶⁴ Cf. Decretos-Lei 387-B/87 de 29 de Dezembro e 391/88 de 26 de Outubro, in *loc. cit.*, v. I, págs. 748 e 763.

⁶⁵ Dec.-Lei 383/89 de 15 de Setembro, *loc. cit.*, v.II, pág. 630, por imposição da Diretiva 85/374/CE de 25.07.85.

⁶⁶ Dec.-Lei 150/90, de 10 de Maio, *loc. cit.*, v. I pág. 337 por imposição da Diretiva 87/357/CE de 25.06.87.

⁶⁷ Dec.-Lei 330/90, de 15 de Outubro, *loc.cit.*, v. I, pág. 249, por imposição da Diretiva 84/540/CE de 10.09.84.

⁶⁸ Dec.-Lei 359/91, de 21 de Setembro, *in loc. cit.*, v. II, pág. 191, que transpõe a Diretiva 87/102/CE de 22.12..86.

⁶⁹ Dec.-Lei 211/91, de 14 de Junho, *in loc. cit.*, v. I, pág. 494.

⁷⁰ Dec.-Lei 442/91 de 15 de Novembro, *in loc.cit.* v. I, pág. 843.

⁷¹ Lei 31/86 de 29 de Agosto e Dec.-Lei 425/86 de 27 de Dezembro, *in loc. cit.*, v. I, pág. 787 e 800.

⁷² Portaria 942/92 de 28 de Setembro, *in loc.cit.*, v. I, pág. 803.

⁷³ Dec.-Lei 237/92 de 27 de Outubro no seguimento da Diretiva 88/378/CE, de 3.05.88, *in loc. cit.*, v. I, pág. 362.

⁷⁴ Dec.-Lei 129/92, de 30 de Junho, *in loc.cit.*, v. I, pág. 420.

⁷⁵ Dec.-Lei 170/92, de 8 de Agosto, *in loc. cit.*, v. I, pág. 215.

⁷⁶ Dec.-Lei 195/93 de 24 de Maio, *in loc. cit.*, v. II, pág. 853.

⁷⁷ Dec.-Lei 234/93, de 2 de Julho, *loc. cit.*, v. I, pág. 92.

⁷⁸ Dec.-Lei 370/93 e 371/93 de 29 de Outubro e Portaria 1097/93 de 29 de Outubro, *loc.cit.*, v. I, respectivamente, págs. 569, 531 e 565.

⁷⁹ Portaria 119/93, de 2 de Fevereiro, *loc. cit.*, v. I, pág. 225.

⁸⁰ Dec. Reg. 74/93 de 10 de Março, *loc. cit.*, v. I, pág. 288.

⁸¹ Dec.-Lei 198/93, de 27 de Maio, no seguimento da Diretiva 90/314/CE de 13 de Junho de 1990, *loc.cit.*, v. II, pág. 15.

⁸² Dec.-Lei 275/93, de 5 de Agosto, *loc. cit.*, v. II, pág. 15.

⁸³ Dec.-Lei 63/94, de 28 de Fevereiro, *loc. cit.*, v. I, pág. 400.

⁸⁴ Dec.-Lei 100/94, de 19 de Abril, *loc. cit.*, v. I pág. 91.

⁸⁵ Dec.- Lei 105/94 de 23 de Abril, *loc.cit.*, v. II, pág. 435.

⁸⁶ Dec.- Lei 220/94 de 23 de Agosto, *loc. cit.*, v. II, pág. 172.

⁸⁷ Portaria 1150/94 de 23 de Agosto, *loc. cit.*, v. I, pág. 601.

⁸⁸ Dec.-Lei 166/95 de 15 de Julho e Aviso 4/95 de 28 de Julho, *loc. cit.*, v. II, pág. 259 e 261.

⁸⁹ Dec.-Lei 315/95 de 20 de Novembro e Dec.Reg. 34/95 de 16 de Dezembro, *loc. cit.*, v. II, págs. 621 e 645.

⁹⁰ Dec.-Lei 234/93, de 2 de Julho, *loc. cit.*, v. I, pág. 92.

Dec.-Lei 370/93 e 371/93 de 29 de Outubro e Portaria 1097/93 de 29 de Outubro, *loc.cit.*, v. I, respectivamente, págs. 569, 531 e 565.

Portaria 119/93, de 2 de Fevereiro, *loc. cit.*, v. I, pág. 225.

Dec. Reg. 74/93 de 10 de Março, *loc. cit.*, v. I, pág. 288.

Dec.-Lei 198/93, de 27 de Maio, no seguimento da Diretiva 90/314/CE de 13 de Junho de 1990, *loc. cit.*, v. II, pág. 15.

Dec.-Lei 275/93, de 5 de Agosto, *loc. cit.*, v. II, pág. 15.

Dec.-Lei 63/94, de 28 de Fevereiro, *loc. cit.*, v. I, pág. 400.

Dec.-Lei 100/94, de 19 de Abril, *loc. cit.*, v. I, pág. 91.

Dec.-Lei 105/94 de 23 de Abril, *loc. cit.*, v. II, pág. 435.

Dec.-Lei 220/94 de 23 de Agosto, *loc. cit.*, v. II, pág. 172.

Portaria 1150/94 de 23 de Agosto, *loc. cit.*, v. I, pág. 601.

Dec.-Lei 166/95 de 15 de Julho e Aviso 4/95 de 28 de Julho, *loc. cit.*, v. II, pág. 259 e 261.

Dec.-Lei 315/95 de 20 de Novembro e Dec.Reg. 34/95 de 16 de Dezembro, *loc. cit.*, v. II, págs. 621 e 645.

Dec.-Lei 404/93 de 10 de Dezembro, e Portaria 4/94 de 3 de Janeiro, *loc. cit.*, v. II, pág. 992 e 996.

⁹¹ Lei 83/95 de 31 de Agosto, *loc. cit.*, v. II, pág. 982.

⁹² Dec.-Lei 220/95 de 31 de Agosto, no seguimento da Diretiva 93/13/CE de 5 de Abril, *loc. cit.*, v. I, pág. 457.

⁹³ Lei 36/94 de 29 de Setembro, *loc. cit.*, v. II, pág. 160.

⁹⁴ Dec.-Lei 15/93 de 22 de Janeiro e Dec.-Lei 313/93 de 15 de Setembro, *loc. cit.*, v. II, pág. 137 e 139.

⁹⁵ Dec.-Lei 6/95 de 17 de Janeiro, *loc. cit.*, v. I pág. 266.

⁹⁶ Dec.-Lei 149/95 de 24 de Junho, *loc. cit.*, v. II, pág. 387.

⁹⁷ Dec.-Lei 176/95, de 26 de Julho, *loc. cit.*, v. II, pág. 443.

⁹⁸ Dec.-Lei 311/95 de 20 de Novembro, no seguimento da Diretiva 92/59/CE de 29 de Junho de 1992, *loc. cit.*, v. II, pág. 1003.

⁹⁹ Dec.-Lei 269-A/95 de 19 de Outubro, *loc. cit.*, v. II, pág. 883.

¹⁰⁰ Leis 23/96 e 24/96, respectivamente de 26 de Julho e 31 de Agosto, *loc. cit.*, v. II, págs. 975 e 961.

¹⁰¹ DAR I Série, n. 56 de 12 de Abril de 1996, pág. 1785 “A proposta de lei que hoje vos apresentamos, procura, no fundo, conferir maior equilíbrio à relação de consumo, favorecer o reforço da capacidade de ação e intervenção dos consumidores, e criar o Conselho Nacional de Consumo.” “Em primeiro lugar, o alargamento do âmbito material de proteção dos consumidores aos bens e serviços prestados pelos organismos da Administração Pública – esta é talvez a inovação de melhor alcance e profundidade da nova lei, e que cria à Administração a responsabilidade da sua modernização no sentido do respeito e da consideração devidos aos direitos dos consumidores. Por outro lado, consagra-se um direito de retratação, vulgo direito de arrependimento, relativamente aos contratos que resultem da iniciativa dos profissionais de venda fora dos estabelecimentos comerciais; consagra-se também, nesta nova lei, a acção inibitória, destinada a prevenir, corrigir ou fazer cessar práticas lesivas

dos direitos do consumidor; isenta-se de preparos e custas os consumidores e suas organizações quando prossigam o exercício dos seus direitos; cria-se direito de antena às associações de consumidores; atribui-se ao Instituto do Consumidor um conjunto de poderes, designadamente o de representar em juízo os interesses coletivos e difusos dos consumidores, o de solicitar e obter informações e diligências destinadas à salvaguarda dos direitos dos consumidores, poderes estes susceptíveis de lhe conferir uma capacidade de atuação que hoje lhe falta; estabelece-se também um prazo de garantia para os bens móveis não consumíveis fixado em um ano; consagra-se um direito de resolução dos contratos celebrados com violação do dever de informar; inverte-se o ónus da prova quando se verifiquem danos originados pelo incumprimento do dever de informar; e, finalmente, realço também a consagração da participação das associações de consumidores na regulação de preços dos bens essenciais.”

¹⁰² Vários autores, aliás já teceram numerosas críticas a esta Lei, incluindo o próprio A. em artigo publicado no Expresso de 7 de Setembro de 1996, sob o título “*Consumidores: a oportunidade perdida*”.

¹⁰³ Lei 23/96 de 26 de Julho, in D.R. n. 172/96 de 26 de Julho de 1996.

¹⁰⁴ *Loc. cit.*, pág. 1786.

¹⁰⁵ A Comissão foi criada pelo Despacho 64/MA/96 publicado no DR II Série n. 272 de 23 de Novembro de 1996.

¹⁰⁶ Chegando-se ao ponto surpreendente de no último Programa do governo não haver uma linha sobre política dos consumidores e de nem a palavra consumidor ser sequer mencionada.

¹⁰⁷ Recordo, nomeadamente a “Asian Seminar on Consumer Law” Kuala Lumpur, Malaysia, (9-12 agosto 1993), cujos contributos foram publicados pela IOCU e a Faculdade de Direito da Universidade da Malaya, sob o título “Developing Consumer Law in Ásia”, 1994; o “Symposium on Global Harmonization of Consumer Protection”, Kyoto, Japan, (2-4 agosto 1994), cujos contributos foram publicados pela IOCU e o College of Law, Ritsumeikan University, sob o título “Global Trends of Consumer Laws in a Changing World”; a “Global Commerce Conference”, Sydney, Austrália (9-11 novembro 1998), organizada pela Australian Competition and Consumer Commission; a “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Auckland, Auckland, Nova Zelândia (9-11 Abril 2001); a “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul, (11-13 abril 2007), a Conferência sobre “Regional Economic Integration and Consumer Protection”, levada a cabo em Montreal, Canada (18-19 outubro 2007) sob a orientação do professor Thierry Bourgoignie, no âmbito do GREDICC, no seio da UQAM; o “Cours d’été en droit de la consommation, Developpements de droit national, comparé et international” na Universidade UQAM, em Montréal, Canada (29 junho-4 julho 2009), dirigido pelo professor Thierry Bourgoignie.

¹⁰⁸ Sobre uma aproximação à aplicação das leis de proteção dos consumidores num mercado global, ver “The Global Enforcement Challenge” do professor Allan Fels, da Australian Competition & Consumer Commission (ACCC), Canberra, 1997. Cf. igualmente Thierry Bourgoignie, “Integracion regional y la proteccion del consumidor en las Americas y en Europa” in “Intégration Économique

Régionale et la Protection du Consommateur”, Ed. Yves Blais , GREDICC UQAM, Canadá, 2009 e Miriam de Almeida Souza “A política legislativa do consumidor no Direito Comparado” Ed. Ciencia Jurídica, Belo Horizonte, Brasil, 1996; Risaburo Nezu “The work of the OECD for the Global Marketplace: Working for the online consumer” in “Global Commerce Conference”, Sydney, Australia (9-11 novembro 1998); Claudia Lima Marques, “Regional Integration and consumer protection in the Americas and in Europe” e Michael Jenkin “Protection du Consommateur, Considérations intergouvernementales et internationales OCDE et CMC”, in “Cours d’été en droit de la consommation, Developpements de droit national, comparé et international” na Universidade UQAM, em Montréal, Canadá (29 junho-4 julho 2009), dirigido pelo professor Thierry Bourgoignie.

¹⁰⁹ Cf. “Implementing Sustainable Consumption and Production Policies” CI, UNEP 6/7, Maio de 2002.

¹¹⁰ Para uma visão mais completa e sistemática ver o importante estudo do Department of Trade and Industry do Reino Unido intitulado “Comparative Report on Consumer Policy Regimes” (OCT. 2003).

¹¹¹ Cf. por exemplo Ronaldo Porto Macedo Junior, Relational Consumer Contracts: New Challenges for Consumer Law, in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Auckland, Auckland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001).

¹¹² Cf. Antonio Herman Benjamin, “The Brazilian Consumer Protection Code”, in “Developing Consumer Law in Ásia”, 1994.

¹¹³ Cf. Guido Alpa “Consumer rights and the “Consumers’ Code” in Italian Law”, in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul, (11-13 abril 2007).

¹¹⁴ Projet de Loi portant introduction d’un Code de la Consommation” de 29.05.2008 (Chambre des Députés, n. 5881).

¹¹⁵ Cf. Afranio Miranda Filho e outros, “Stamp of recommendation for good suppliers” (Natal/Brasil), in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul, (11-13 abril 2007); Claudia Lima Marques, “The Consumer’s Protection in Cases of foreign goods and services, according to Brazilian Law” e Antonio Gidi “Class Actions in Brasil”, in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Auckland, Auckland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001); Claudia Lima Marques, wues “OGM et le droit de la consommation” e Roberto Augusto Castellanos Pfeifer “Consumer Protection and Private Health Insurance Choices and Competition” in 9th International Consumer Law Conference, 10-12 abril 2003, Atenas.

¹¹⁶ Do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor, Brasilicon.

¹¹⁷ Cujo 1º número foi lançado com assinalável êxito em março de 2011 no Brasil.

¹¹⁸ Cf. Gabriel Stiglitz, «La protection juridique du consommateur dans l’Amerique du Sud», in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Auckland, Auckland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001).

¹¹⁹ Cf. Jose Laquidara e Antonio Cambaceres «Consumer Arbitration in Argentina», Lidia Ester Reynoso, “Consumers Protection in Latin America” e Gabriel STIGLITZ, “L’Acces du Consommateur

à la Justice en Argentine”, in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Auckland, Auckland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001); ver o “Código Previncial de implementacion de los Derechos de los Consumidores y Usuarios”, Ley 13.133 de la Provincia de Buenos Aires.

¹²⁰ Cf. Adriana Lopez, «Conciliation as an alternative solution in Consumer Disputes», in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Auckland, Auckland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001).

¹²¹ Cf. Max Valverde, «Biosafety, Consumer Protection and International Trade», in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Auckland, Auckland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001).

¹²² Cf. Ejan Mackaay, «L’analyse économique du droit de la consommation» in «Propos autour de l’effectivité du Droit de la Consommation», coordenado por Thierry Bourgoignie, Ed. Yvon Blais, GREDDIC UQAM, Quebec, Canadá, 2007.

¹²³ Cf. Nathalie Vezina “Grandeurs et misères de l’unification des régimes de responsabilité du fait des produits en France et au Quebec», in «Le droit de la Consommation sous influences», coordenado por Pierre-Claude Lafond, Ed. Yvon Blais, GREDDIC UQAM, Quebec, Canadá, 2007.

¹²⁴ Cf. Ian Ramsay, “Consumer Credit Law in Canada”, in “Global Trends of Consumer Laws in a Changing World”, Kyoto, Japan, 1994; Saul Schwartz, “The Effect of Bankruptcy Counselling on Future Creditworthiness: Evidence from a Natural Experiment” in 9th International Consumer Law Conference, 10-12 abril 2003, Atenas.

¹²⁵ Cf. Georges Azzaria, «L’avare et l’intangible: à propos du téléchargement d’oeuvres» in «Le droit de la Consommation sous influences», coordenado por Pierre-Claude Lafond, Ed. Yvon Blais, GREDDIC UQAM, Quebec, Canadá, 2007.

¹²⁶ Cf. Pierre-Claude Lafond, «Le recours collectif comme voie d’accès à la justice pour les consommateurs», Ed. Themis, Montréal, 1995 et «Le recours collectif, le rôle du juge et sa conception de la Justice», Ed. Yvon Blais, Québec, 2006; Geneviève Saumier, «Le recours collectif, la globalisation des marchés et l’accès à la justice pour le consommateur», in «Propos autour de l’effectivité du Droit de la Consommation», coordenado por Thierry Bourgoignie, Ed. Yvon Blais, GREDDIC UQAM, Quebec, Canadá, 2007; Iain Ramsay, «Consumers’ Access to Justice», Lois Gander, June Ross, Allison McKinnon e Diana Lowe «The Canadian Civil Justice System and the Public», Thomas Telfer, “Access to the Discharge in Canadian Bankruptcy Law and the New Role of Surplus Income: An Historical Perspective” e Anthony Duggan «Consumer Access to Justice in Common Law Countries: A survey of the issues from a Law and Economics Perspective», in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Auckland, Auckland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001); Geneviève Saumier, “Collective Redress Schemes and Group Actions”, in “Cours d’été en droit de la consommation, Developpements de droit national, comparé et international” na Universidade UQAM, em Montréal, Canadá (29 junho-4 julho 2009), dirigido pelo professor Thierry Bourgoignie; Pierre Claude Lafond, «Consumer Class actions in Quebec to the year 2000: New

trends, new incentives» e Michael Trebilcock, “Rethinking Consumer Protection Policy” in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Aukland, Aukland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001).

¹²⁷ Cf. Rashmi Dyal-Chand, “From Status to Contract: Evolving Paradigms for Regulating Consumer Credit”, Kathleen C. Engel e Patricia A. McCoy “From Credit Denial to Predatory Lending: Tha Challenge of Sustainable Minority Homeownership” in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul, (11-13 abril 2007).

¹²⁸ Cf. Charles Jordan Tabb “The Death of Consumer Bankruptcy in the United States?” in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Aukland, Aukland, Nova Zelandia (9-11 Abril 2001); Alan White, “Surendettement Proceedings in French Law and Consumer Bankruptct in the United States: The Social Democrat and Free Market Approaches to Excessive Debt in Advanced Capitalist Consumer Economies” in 9th Internrtional Consumer Law Conference, 10-12 abril 2003, Atenas.

¹²⁹ Cf. Nicola Howell e Therese Wilson, “In competitive Markets, is there still a need for consumer protection and fair trade regulation” in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹³⁰ Cf. James Nehf, “Marketplace Justice for american Immigrants” e Richard Faulk “Armageddon Through Aggrgation: The use and abuse of class actions in international dispute resolution”, Mary DEE Pridgen “Gateway to injustice: Arbitration imposed on U.S. Consumers by Adhesion Contracts” e Richard Alderman, “Mandatory Arbitration in the United States: The Destruction of Consumer Rights”. In “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹³¹ Cf. Lauren Willis “Against Consumer Financial Education” in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹³² Cf. Lorna Gillies “How should Rules of International Private Law be Developed to deal with Contractual Disputes Arising out of Electronic Consumer Contracts” in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Aukland, Aukland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001); Jane Winn, “Global Diffusion of Technology and the End of Markets as Public Goods” in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹³³ CF Allen Zysblat “Consumers Class Actions in Israel, a Better Solution?” in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Aukland, Aukland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001).

¹³⁴ Cf. Neil Kirby, “Goods and services like you’ve never seen them before: Consumer Rights in South African Law”; Eric Levenstein, “Overview of Consumer Law in South Africa”, in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹³⁵ Cf. André Boraïne, “The Reform of Administration within a new consumer credit framework”; Mary Spector, “Taming the Beast: Payday Loans, Regulatory Efforts and Unattended Consequences”;

Stefan Renke, “There is a new Sheriff in Town: Will the South African Consumer enjoy sufficient protection in future against the necessary but dangerous debt evil?”, in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹³⁶ Gail Pearson, “Financial Literacy and the Creation of the Financial Citizen”, University of Sydney, in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹³⁷ Cf. Natania Locke, “The Promotion of Access to Information Act 2 of 2000: Its use in Consumer Protection”, in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹³⁸ Cf. Tana Pistorius, “The Legal Effect of Input Errors in Automated Transactions”; Sizwe Lindelo Snail, “An overview of the South African e-Consumer law in the context of the Electronic Communications Act”; Sebo Tladi “Protecting the Personal Data of e-Consumers: a South African Perspective”, in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹³⁹ Cf. Russell Loubser, “Insider Trading and other market abuses”; Gerhard van Deventer, “Market Abuse in South Africa: Detection Investigation and Enforcement”, in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹⁴⁰ Felícia Monye “Thr Right to accessible Health Care through the National Health Insurance Scheme”, in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul, (11-13 abril 2007).

¹⁴¹ Cf. Sathi Nair, “Consumer Protection Law in India”, in “Developing Consumer Law in Ásia”, 1994; Pradeep Mehta, “Multilateral Competition Policy and Consumer Welfare” in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Aukland, Aukland, Nova Zelândia (9-11 Abril 2001).

¹⁴² Cf. Aduru Rajendra Prasad “The Regulation of Unfair Contracts – An Indian Perspective”, in “Developing Consumer Law in Ásia”, 1994.

¹⁴³ Cf. Sriram Panchu, “Consumer Redress under the Indian Consumer Protection Act 1986”, in “Developing Consumer Law in Ásia”, 1994.

¹⁴⁴ Cf. Tine Elisabeth Abraham e Stella Joseph, “Public Distribution System in Índia: a critical evaluation of recent trends”, in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹⁴⁵ Cf. Rajendra Prasad, “Rural Consumers: Indian Experience”, in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹⁴⁶ Cf. Rajendra Prasad, “Medical Negligence and Consumer Law – The Indian Experience” in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Aukland, Aukland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001).

¹⁴⁷ Cf. Lúcia Abella Aquino, “The Consumer Act of the Philippines”; Francis Joseph De La Cruz, “Consumer Redress in the Philippines”, in “Developing Consumer Law in Ásia”, 1994.

¹⁴⁸ Cf. Li Mai Ming, “Comprehensive Statute for Consumer Protection – A Case Study of Hong Kong”; Jill Cottrell “Mechanisms for Consumer Redress in Hong Kong”, in “Developing Consumer Law in Ásia”, 1994.

¹⁴⁹ Cf. Assafa Endeshaw, “Generating Consumer Confidence through Trustmarks – The Legal Issues”, in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Aukland, Aukland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001).

¹⁵⁰ Cf. Mohamed Iqbalk bin Mohamed Shafi, “Consumer Protection and Consumer Laws in Malasya” in “Developing Consumer Law in Ásia”, 1994.

¹⁵¹ Cf. Nik Ramlah Mahmood, “Unfair Terms in Malaysian Consumer Contracts – The neede for increased judicial creativity”, in “Developing Consumer Law in Ásia”, 1994.

¹⁵² Cf. Grace Xavier, “The Regulation of Consumer Credit Transactions in Malaysia”, in “Developing Consumer Law in Ásia”, 1994.

¹⁵³ Cf. Yusuf Shofie, “Consumer Access to Justice: A case study of the Housing Industry in Indonesia”, in “Developing Consumer Law in Ásia”, 1994.

¹⁵⁴ Cf. Junnosuke Bab, Unfair contracts in Japan”, in “Developing Consumer Law in Ásia”, 1994; Kohei Nakabo, “Consumer Protection and Legal Reform in Japan”, Shingo Seryo, “the Strengthening of Anti-Monopoly Policy and its Influence on Private Law Suits in Japan”, Akira Morita, “Solicitation of Investment Contract and Consumer Protection in Japan”, Toshihiko Yamasaki, “Securities Firms Precipitated Investment Losses and Lender Liability in Japan”, Ryoichi Yoshimura, Product Liability Law in Japan”, Toshiko Katayama, “The Present Limits and the Future of Japanese Product Liability Law”, Sumio Okawa, “Legal Control of Consumer Credit Transactions in Japan”, Hiroshi Kashima “Current Situation of Japan’s Consumer Bankruptcy System and it’s Legal Reform”, Toshiya Bando “Small Change on Consumer Credit Debts Collecting System in Japan”, Jisuke Nagao, 2Trends of Policy and Law of Japanese Consumer Protection in 1980’s and Beyond”, in “Global Trends of Consumer Laws in a Changing World”, Kyoto, Japan, 1994; Tsuneo Matsumoto, “Consumers Issues in the Global Market”, in “Global Commerce Conference”, Sydney, Australia (9-11 novembro 1998); Saito Masahiro, “outline of the Consumer Contract Law (Shouhisah Keiyaku Hou) in Japan”, Sakurai Takeo “Consumer Affairs related to Financial Products in Japan” e Tsuneo Matsumoto, “Managing Risks Through Soft Law Techniques: can they work for Consimers”, in 9th International Consumer Law Conference, 10-12 abril 2003, Atenas.

¹⁵⁵ Cf. em especial os documentos preparatórios da “Global Commerce Conference”, Sydney, Austrália (9-11 novembro 1998), organizada pela Australian Competition and Consumer Commission, sobre “enforcement strategies” e “compliance strategies”.

¹⁵⁶ Cf. Goldring, Maher e outros “Consumer Protection Law”, The Federation Press, 5. ed. Sydney, Austrália, 1998; Kate Tokeley, “Consumer Law in New Zeland”, Butterworths, Wellington, Nova Zelândia 2000; Grant Hannis, “The Economics of Consumer Protection Law” in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Aukland, Aukland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001).

¹⁵⁷ Cf. David Harland “The Regulation of Unfair Contracts in Austrália” in “Global Trends of Consumer Laws in a Changing World”, Kyoto, Japan, 1994.

¹⁵⁸ Cf. Allan Asher, “Australia’s Trade Practices Act”, in “Global Trends of Consumer Laws in a Changing World”, Kyoto, Japan, 1994.

¹⁵⁹ Cf. David Harland, “The Legal System on Product and Service Liability – The Australian Experience”, in “Global Trends of Consumer Laws in a Changing World”, Kyoto, Japan, 1994.

¹⁶⁰ Cf. Rob Bowie e Nick McBride “The Goals of Consumer Credit Law: Tha Approach of the Ministry of Consumer Affairs in its Consumer Credit Law Review” in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Aukland, Aukland, Nova Zelândia (9-11 Abril 2001); C. Hawes, “The Liability of Real Estate Agents under the Fair Trading Act 1986”, in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul (11-13 abril 2007).

¹⁶¹ Cf. Cynthia Hawes, “Consumer Credit in New Zealand”, in 9th International Consumer Law Conference, 10-12 abril 2003, Atenas.

¹⁶² Cf. Therese Wilson, “Responsible Lending or Restrictive Lending Practices? : Balancing Concerns Regarding Over-Indebtedness with Addressing Financial Exclusion”, Nicola Howell e Therese Wilson “In competitive markets is there still a need for consumer protection and fair trading regulatiuon?” , in “11th International Conference of Consumer Law”, Cape Town, África do Sul, (11-13 abril 2007).

¹⁶³ Cf Helen Coonan, “Consumer Protection onh the Net” e Richard Cousins “Self regulation in the Internet Industry”, in “Global Commerce Conference”, Sydney, Australia (9-11 novembro 1998); Ira Hecht, “2001 – A privacy Odyss-” e, in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Aukland, Aukland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001).

¹⁶⁴ Cf. Josph Longo, “Cyber enforcement in the financial services sector”, in “Global Commerce Conference”, Sydney, Austrália (9-11 novembro 1998).

¹⁶⁵ Cf. “Fair Trading Codes of Conduct” ,Consumers Affairs Agencies, Australia (Junho 1998), Warren Truss, “Codes of Conduct, Policy Framework”, Department of Industry Science Tourism, Austrália (março 1998) e,Chris Ellison “Benchmarks for industry-Based Customer Dispute Resolution Schemes” Department of Industry Science Tourism, Australia (agosto 1997); Elizabeth Lanyon “Codes of Practice for financial services: An Australian Perspective” e Bronwin Naylor, “Consumer complaints handling in the privatised Victorian energy industry”, in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Aukland, Aukland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001) .

¹⁶⁶ Cf. Gregory Thwaite, “Lawyers Hiring Clients: Ethical Aspects of Class Actions” in “Eighth International Consumer Law Conference” organizada pela IACL e pela Universidade de Aukland, Aukland, Nova Zelândia (9-11 abril 2001); John Skinnon, “Accident compensation in New Zealand: review of a unique collective compensation scheme”, in 9th International Consumer Law Conference, 10-12 abril 2003, Atenas.

¹⁶⁷ Cf. “Regional Economic Integration and Consumer Protection”, Thierry Bourgoignie, Ed. Yvon Blais, GREDICC/UQAM, Montreal, 2009.

¹⁶⁸ Cf. «Regards croisés sur les enjeux contemporains du droit de la consommation», GREDIC UQAM, Ed. Yvon Blais, 2006, Québec, Canadá.

¹⁶⁹ *Loc. cit.*, pág 34.

¹⁷⁰ Como aliás resulta de forma bem explícita da Comunicação do próprio Presidente da Comissão Barroso no seu “Um Mercado Único para a Europa do Século XXI” (COM (2007) 724 final de 20 de Novembro de 2007). Ver o Parecer CESE 1502/2008 de 25.09.2008, (INT/409), de que foi relator Bryan CASSIDY e correlatores HENKS e CAPPELLINI.

¹⁷¹ Cf. a recente edição 2009 das estatísticas Eurostat “Consumers in Europe” onde, significativamente, as principais razões para a não adesão ao comércio electrónico têm a ver com tudo – designadamente com a falta de confiança dos consumidores nas empresas fornecedoras – menos com a harmonização mínima (págs. 50 a 59).

¹⁷² Parecer de iniciativa sobre “A abordagem proativa do direito: Um passo para legislar melhor a nível da EU” (INT/415) Relator J. Pegado Liz i n JO C 175 de 28/07/2009, p. 26.

¹⁷³ Ao nível do CESE foram vários os pareceres em que se defendeu a aplicação deste regime a vários domínios contratuais do direito comunitário. Cf. JO C 157 de 28.6.2005, p.1, relator: Jorge Pegado Liz; JO C 318 de 23.12.2006, p. 200, relator: Frank Von Fürstenwerth; JO C 65 de 17.3.2006, p. 134, relator: Guido Ravoet; JO C 309 de 16.12.2006, p. 26, relator: Edgardo Maria Iozia; JO C 65 de 17.3.2006, p.13, relator: Umberto Burani; JO C 27 de 3.2.2009, p.18, relator: Angelo Grasso; JO C 151 de 17.6.2008, p.1, relator: Edgardo Maria Iozia; JO C 175 de 28.7.2009, p. 26, relator: Jorge Pegado Liz.

¹⁷⁴ Ver, por exemplo, Basedow, “Ein optionales Europäisches Vertragsgesetz: Opt-in, opt-out, wozu überhaupt?” [Um direito europeu dos contratos opcional: *Opt-in* ou *opt-out*, e para quê], ZEuP 2004, 1.

¹⁷⁵ De acordo com o professor M. Hesselink, da Universidade de Amesterdão, no que respeita à justiça social um 28º regime poderia ser a opção carregando num botão azul; se o projeto de quadro comum de referência (PQCR) se tornasse num instrumento opcional nas transacções empresas-consumidores, isso não causaria *dumping* social; a possibilidade de optar pelo regime jurídico previsto no PQCR, caso seja autorizada pelo legislador europeu, traria vantagens para todos nas transacções empresas-consumidores.

¹⁷⁶ A Assembleia Nacional da França adotou recentemente um relatório de informação sobre os direitos dos consumidores (a relatora foi Marietta Karamanli) que recomendou que fosse posto à prova um “28º regime” jurídico europeu no quadro do Regulamento Roma I.

¹⁷⁷ Ver Heiss/Downes, “Non-Optional Elements in an Optional European Contract Law: Reflections from a Private International Law Perspective” [Elementos não opcionais de um direito europeu dos contratos opcional: Reflexões da perspectiva do direito privado internacional], ERPL 13 (2005), 693 (699).

¹⁷⁸ Em Resolução votada por larguíssima maioria, em 8 de junho de 2011.

¹⁷⁹ COM (2011) 635 final de 11.10.2011.

¹⁸⁰ Cf. K. SIMITIS, “Verbraucherschultz – Schlagwort oder Rechtsprinzip?”, pág. 109.

¹⁸¹ No Parecer de Iniciativa (JO C 24 de 31/01/2006, p. 52) o CESE “defende que legislar melhor e a execução e o cumprimento da legislação estão intimamente ligados: uma boa lei é uma lei exequível e cumprida”.

¹⁸² É, de fato, pelo menos surpreendente que o Acordo Interinstitucional “Legislar Melhor”, celebrado entre o PE, o Conselho e a Comissão (JO C 321 de 31.12.2003), não seja sequer mencionado na Comunicação da Comissão.

¹⁸³ Um bem conhecido exemplo é a desaplicação generalizada da Diretiva 85/374/CEE, (JO L 210 de 7.8.85) alterada pela Diretiva 1999/34/CE (JO L 141 de 4.6.1999) sobre a responsabilidade do produtor, preterida pelas normas correspondentes dos direitos nacionais, conforme se deu bem conta na Conferência organizada em Louvain-la-Neuve a 23-24.3.1995 pelo Centre de Droit de la Consommation, “*La Directive 85/374/CEE relative à la responsabilité du fait des produits: dix ans après*”.

¹⁸⁴ Nessa medida, não pode deixar de se estranhar que a Comissão, ainda não tenha dado acolhimento a pedido insistentemente formulado por todos os organismos representantes dos consumidores no sentido de transformar as Recomendações relativas aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo (Recomendações de 30.03.1998 e de 4.4.2001 *in*, respectivamente, JO L 115 de 17.4.1998 e JO L 109 de 19.4.2001) em diretivas ou regulamentos com força obrigatória geral, situação especialmente aguda quando, na ausência de harmonização, as diferentes tradições jurídicas dos Estados conduzem a uma evolução muito diferenciada na previsão de meios alternativos de resolução de conflitos.

¹⁸⁵ De que cumpre destacar o processo europeu para ações de pequeno montante (Regulamento (CE) 861/2007, *in* JO L 199 de 31.7.2007, p. 1) ou as propostas relativas a uma maior eficácia na execução das decisões judiciais na UE: Penhora de contas bancárias (COM(2006) 618 final) e Transparência do património dos devedores (COM(2008)128 final), mas fundamentalmente destinadas a facilitar as cobranças pelas empresas e não a beneficiar os consumidores (Cf. Pareceres JO C 10 de 15.1.008, p. 2 e JO C 175 de 28.7.09, p. 73).

¹⁸⁶ COM(2005) 672 final e COM (2008) 165 final; ver respectivamente Pareceres JO C 324 de 30.12.2006, p. 1 e JO C 228 de 22.9.2009, p. 40.

¹⁸⁷ Cf. por todos, o Acórdão de 01/06/1994, Comissão/Alemanha, C-317/92 e o Acórdão de 10/05/1995, Comissão /Alemanha, C-422/92.

¹⁸⁸ COM(2002) 725 final.